

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

DE LA RESPONSABILITÉ  
RÉSULTANT POUR LES  
**RECEVEURS MUNICIPAUX**  
DES DISPOSITIONS DE L'ARRÊTÉ DU  
**19 VENDÉMAIRE AN XII**

---

THÈSE DE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Vendredi 9 décembre 1910 à 1 heure 1/2*

PAR

**ROBERT MOUREAUX**

---

*Président : M. TRUCHY, Professeur*

*Suffragants :* { *M. SOUCHON, Professeur*  
                          { *JÈZE, agrégé*

---

PARIS

**A. PEDONE. ÉDITEUR**

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

**13, Rue Soufflot, 13**

---

1910







THÈSE  
DE  
DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune appro-  
bation ni improbation aux opinions émises dans  
les thèses ; ces opinions doivent être consi-  
dérées comme propre à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

DE LA RESPONSABILITÉ  
RÉSULTANT POUR LES  
**RECEVEURS MUNICIPAUX**

DES DISPOSITIONS DE L'ARRÊTÉ DU  
**19 VENDÉMAIRE AN XII**

---

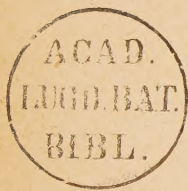
THÈSE DE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Vendredi 9 décembre 1910 à 1 heure 1/2*

PAR

**ROBERT MOUREAUX**

---



*Président : M. TRUCHY, Professeur*

*Suffragants :* { M. SOUCHON, Professeur  
                          { JÈZE, agrégé

---

PARIS

**A. PEDONE. ÉDITEUR**

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

**13, Rue Soufflot, 13**

---

1910



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

## INTRODUCTION

---

La responsabilité des comptables locaux est assez différente de celle des comptables de l'Etat. En principe le rôle de ces derniers se borne au recouvrement, à la conservation et à la dépense des deniers publics.

Leur responsabilité en matière de recette est particulièrement étendue. Il est en effet d'intérêt public que les comptables de l'Etat s'exécutent dans les délais prescrits et avec la plus grande régularité.

Il ne faut pas que le fonctionnement des services généraux soit entravé par le manque de fonds.

En outre, le budget de l'Etat étant, avant tout, un budget de dépense, le Parlement doit, pour pouvoir voter les crédits, compter avec quelque certitude sur la rentrée normale des recettes prévues.

Aussi les comptables doivent-ils prendre charge dans leurs écritures des recouvrements à effectuer et en rendre compte dans les délais réglementaires. S'il y a des non-valeurs, ils sont tenus de justifier qu'ils ont fait diligence et exercé les poursuites en temps utile. Sinon ils doivent désintéresser le

Trésor des pertes subies, de leurs propres deniers. Les comptables locaux se trouvent à ce point de vue dans les mêmes conditions. Mais, lorsque le Trésor possède une créance à recouvrer sur un débiteur, telle que le prix d'une vente, les produits d'un fermage, un don ou un leg, ce ne sont pas ses comptables qui ont été chargés d'effectuer les poursuites nécessaires et de prendre les mesures conservatoires utiles.

On a chargé de cette mission l'agent judiciaire du Trésor public à Paris. Toutes ces créances sont portées aux produits divers du budget, tandis que, ainsi que nous le verrons, les créances des communes figurent hors du budget sur un document spécial, l'état de l'actif.

Il appartient également à l'agent judiciaire de veiller à la conservation des droits, privilèges et hypothèques de l'Etat, d'intenter les actions et de défendre les intérêts du Trésor devant les Tribunaux.

Enfin, la conservation des biens immobiliers de la nation a été confiée à l'Administration des Domaines.

Dans la commune, ces multiples fonctions ont été confiées à un agent unique : le receveur municipal.

En effet, l'arrêté du 19 vendémiaire an XII dispose :

Art. 1. — « Les receveurs des communes et les receveurs des revenus des hôpitaux, bureaux de charité, maisons de secours et autres établissements de bienfaisance, sous quelque dénomination qu'ils soient connus, seront tenus de faire, sous leur responsabilité respective, toutes les diligences nécessaires pour la recette et la perception desdits revenus, et pour le recouvrement des legs et donations, et autres ressources affectées au service de ces établissements ; de faire faire contre les débiteurs en retard de payer et à la requête de l'administration à laquelle ils sont attachés, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires ; d'avertir les administrateurs de l'échéance des baux ; d'empêcher les prescriptions ; de veiller à la conservation des droits, privilèges et hypothèques, de tous les titres qui en sont susceptibles, et de tenir registre desdites inscriptions, et autres poursuites et diligences.

Art. 2. — « Pour faciliter aux receveurs l'exécution des obligations qui leur sont imposées par l'article précédent, ils pourront se faire délivrer par l'administration dont ils dépendent, une expédition en forme de tous les contrats, titres nouveaux, déclai-

rations, baux, jugements, et autres actes concernant les revenus dont la perception leur est confiée, ou se faire remettre par tous dépositaires lesdits titres et actes, sous leur récépissé. Ils sont autorisés à demander au besoin que les originaux de ces divers actes leur soient remis sur leur récépissé.

Art. 3. — « On fixera dans un délai de trois mois et dans les formes établies, la somme qui devra être allouée à chaque comptable pour le travail dont il est chargé, et la responsabilité qui lui est imposée par ledit arrêté.

Art. 4. — « Chaque mois, les administrateurs s'assureront des diligences des receveurs par la vérification de leurs registres.

Art. 5. — « Seront, au surplus, lesdits revenus soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables des deniers publics et à leur responsabilité. »

L'article 470 de l'ordonnance du 31 mai 1838 et l'article 518 du décret du 31 mai 1862 ont reproduit textuellement, en ce qui concerne les receveurs communaux, les dispositions de cet arrêté.

C'est l'étude des obligations résultant pour les receveurs locaux de cet arrêté qui va faire l'objet de notre étude.

Dans une première partie, nous réunirons certaines considérations générales.

Il importe d'exposer les origines de ce texte ainsi que les motifs qui l'ont suggéré. Il convient également d'en déterminer le domaine d'application.

Dans une seconde partie, nous rechercherons tous les cas de responsabilité qui résultent pour les receveurs des dispositions ci-dessus.

Enfin nous aurons, dans une troisième partie, à traiter de la manière dont cette responsabilité est mise en jeu, des différents contrôles qui interviennent et des sanctions qui en sont la conséquence.

---



## PREMIÈRE PARTIE

---

### Considérations Préliminaires

---

#### INTRODUCTION

L'étude d'un texte réglementaire suggère d'abord l'idée d'en rechercher les origines et les causes. C'est une des conditions de sa juste application. Souvent les textes ne se suffisent pas à eux-mêmes et exigent pour leur interprétation que l'on remonte aux sources auxquelles on les a puisés. Pour en pénétrer l'esprit, il faut en pénétrer les causes, et les magistrats chargés d'assurer l'exécution des lois civiles font souvent état des discussions qui ont précédé leur promulgation et permettent d'en connaître les motifs.

Lorsque l'on connaît l'esprit d'une disposition légale, il faut en délimiter la sphère d'application.

Deux chapitres correspondront dans cette partie à ces deux ordres d'idée.

Nous terminerons en exposant les moyens mis par la loi à la disposition des receveurs pour leur permettre de suivre ses prescriptions et ceux grâce auxquels un contrôle effectif peut être exercé.

L'étude de cette procédure fera l'objet d'un troisième chapitre.

---

## CHAPITRE PREMIER

### Exposé des Motifs

---

Les dispositions de l'arrêté de vendémiaire n'ont pas été inventées par les législateurs du Consulat. Elles n'ont pas été non plus une des conséquences nécessaires de la nouvelle organisation administrative. Mais il est apparu que les villes dont les finances étaient les plus prospères devaient en partie cette prospérité à la responsabilité très étendue qui incombait à leurs receveurs municipaux.

En effet, l'histoire administrative de la France nous apprend que les fonctions de comptable communal ne se bornaient pas, en général, à un simple maniement de fonds.

C'est ainsi qu'au seizième siècle le receveur de certaines villes « doit faire bonne et loyale recette et dépense et rendre compte chaque année. Il s'engage à garder à son pouvoir le bien, prouffit et honneur de la ville et à ne révéler aucun secret touchant à l'intérêt d'icelle » (1).

Pour remplir sa mission, il écrit sur un cahier les dépenses et les recettes effectuées à mesure qu'elles se produisent et montre ce cahier aux

---

(1) Augustin Thierry, recueil, t. IV, p. 184.

magistrats municipaux tous les quinze jours et chaque fois qu'il en est requis.

Les consuls sont tenus de le garantir pour la perception des deniers dus à la ville ; il ne devient personnellement responsable que s'il ne peut justifier « des diligences faictes dans le moys après les quartiers écheus » (1).

Cependant, la véritable source de notre arrêté se trouve dans l'article 23 de l'ordonnance du mois de décembre 1672 sur la gestion des finances de la ville de Paris. Cette ordonnance a été d'ailleurs mise sous les yeux du gouvernement de l'an XII, qui s'est beaucoup inspiré de son esprit et de son texte.

Cette ordonnance dispose en effet que « sera tenu le receveur de la ville de faire toutes diligences pour la recette et la perception des revenus de la ville, faire faire exploits et significations nécessaires à la requête du procureur du roi et de la ville, avertir le prévôt des marchands et les échevins des échéances des baux, et veiller à la conservation des domaines et droits de ladite ville » (2).

Pendant la période révolutionnaire et jusqu'à l'an XII, le législateur ne s'était pas préoccupé de

---

(1) Augustin Thierry. *Op. cit.*

(2) Isambert, XIX, p. 66.

donner à l'institution des receveurs municipaux toute l'étendue qu'elle devait avoir, et il n'existait aucune disposition générale. Dans quelques lieux on les avait rendus complètement étrangers aux poursuites à faire pour activer les recouvrements, ainsi qu'aux mesures à prendre pour assurer la conservation des créances, droits et privilèges des communes et des établissements dont la gestion financière leur était confiée ; ailleurs ils étaient circonscrits dans des limites telles qu'ils se trouvaient réduits aux fonctions de simple chef de caisse. Les administrations faisaient arriver dans ces caisses, par d'autres agents intermédiaires et désignés sous diverses dénominations, le produit des loyers, des fermages et de toutes les autres ressources de ces établissements.

« Cette marche avait le grave inconvénient de disséminer la comptabilité des perceptions. De plus, elle rendait plus difficiles les moyens de connaître les rentrées et d'apprécier les ressources. Elle multipliait les agents qui, sans offrir aucune garantie réelle, pouvaient subordonner à leur plus ou moins de fidélité et d'intelligence avec les débiteurs, la poursuite des recouvrements, l'activité des rentrées, la sûreté des deniers, et, par suite, la gestion des services auxquels devaient être affectés ces pro-

duits. Il en résultait encore plus d'entraves pour la reddition des comptes, leur condition, leur vérification et leur apurement. Enfin, dans cet état de choses, les moyens d'exercer une responsabilité n'étaient presque nulle part assurés, et il n'était pas sans exemple que des débiteurs non poursuivis à temps, fussent devenus insolvable et que, dans d'autres circonstances, on ait vu divers établissements perdre leur privilège et leur antériorité d'hypothèques par le défaut d'inscription à temps de leur titre de créance. » (1)

Tels sont les arguments par lesquels le gouvernement consulaire justifiait sa décision.

Aujourd'hui, ce texte a de nouvelles raisons d'être.

Avant la loi de 1884, le gouvernement devant choisir le maire de chaque commune, pouvait mettre à la tête des municipalités des agents ayant la compétence nécessaire pour défendre leurs intérêts.

Mais, depuis que ce poste est occupé par un mandataire du Conseil municipal, élu par celui-ci, sa gestion ne présente plus les mêmes garanties. Il fallait donc pourvoir à l'incapacité fréquente de ces administrateurs en chargeant un fonctionnaire

---

(1) Circulaire de Brumaire, an XII.

nommé par le gouvernement de veiller scrupuleusement et sous sa responsabilité pécuniaire aux intérêts de la commune.

D'autre part, il convenait de ne pas laisser la politique présider à l'administration des cités. Il fallait empêcher l'élu d'un parti d'avoir pour ses amis, débiteurs de la commune, des complaisances contraires à l'intérêt public, alors que ses adversaires seraient poursuivis avec la dernière rigueur.

Le receveur municipal n'appartient, en principe, à aucun parti et n'a pas à être reconnaissant à ses administrés de la place qu'il occupe.

Lors de son installation, il jure « de gérer avec probité et fidélité, et de se conformer exactement aux lois et ordonnances qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité des deniers publics et leur application régulière aux dépenses de la commune ».

Un pareil serment exclue l'immixtion dans les affaires politiques.

Enfin, un des motifs de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, et la condition même de son application, c'est le principe du comptable unique.

L'article 153, qui interprète l'arrêté dans la loi municipale du 5 avril 1884, contient en effet les dispositions suivantes :

« Les recettes et dépenses communales s'effec-

tuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxe, de sous-répartitions et de prestations locales doivent être remis à ce comptable. »

Cette unité de comptabilité, avons-nous dit, justifie les dispositions de l'arrêté de vendémiaire. Le receveur est en effet en mesure de connaître les créances et les droits appartenant à la commune, puisqu'il en est seul comptable. Il dispose donc de moyens efficaces propres à protéger les intérêts municipaux.

Il était naturel de faire peser sur lui cette responsabilité.

En prescrivant que le comptable serait chargé seul... la loi a visé aussi l'incompatibilité existant entre les fonctions de receveur et d'administrateur.

Il importe au bon ordre des finances locales que le maire ne s'immisce pas dans le maniement des deniers communaux.

Il n'est pas en effet de principe plus essentiel, plus généralement consacré par toutes les lois, par tous les règlements que celui qui met une entière

séparation entre les fonctions d'ordonnateur et celles de receveur ou de payeur. Il ne saurait y avoir à ce sujet aucune tolérance, attendu qu'il n'y a pas d'abus qui entraîne avec lui de plus fâcheuses conséquences. Les maires ont qualité pour ordonnancer ; non seulement ils ne l'ont point pour percevoir et pour payer, ni pour faire percevoir et payer par d'autres que les receveurs municipaux, mais rien ne leur est plus formellement interdit ; en matière de gestion financière, tout acte de cette nature fait sans droit est jugé en lui-même et non d'après les intentions qu'on a pu y mettre, parce qu'il détruit la responsabilité sur laquelle tout repose.

Ainsi le receveur municipal est seul appelé à rendre compte des opérations de recette et de dépense effectuées pour le compte de la municipalité.

Il a seul qualité pour recevoir le prix d'une coupe ordinaire de bois appartenant à une commune et particulièrement le montant de traites souscrites par l'adjudicataire.

En conséquence, le paiement de ces sommes n'est point valable au regard de la commune s'il a été fait au receveur des finances, alors même que celui-ci serait détenteur des traites souscrites par l'adjudicataire (1).

---

(1) Dalloz, 1876, 4, 57.

Cette unité existe naturellement là où les fonctions de percepteur et de receveur sont confondues.

Mais, dans les communes qui ont un receveur spécial, le percepteur perçoit les centimes additionnels et le receveur les autres revenus.

Ce n'est que lorsque la perception a été faite par le comptable de l'Etat que l'action du comptable municipal commence : il va demander au percepteur de lui remettre la portion qui appartient à la commune.

« Cette portion se trouve atteinte par les expressions qui imposent au receveur de poursuivre la rentrée des sommes dues à la commune. » Il n'y a pas d'ambiguïté possible : il s'entend que les recettes municipales se font conformément aux lois (2).

Il semble pourtant que ce principe souffre une exception à l'égard des établissements d'eau minérale appartenant aux communes.

En effet, suivant l'ordonnance du 18 juin 1823, les produits de ces exploitations, lorsqu'ils ne sont pas affermés, ne sont pas confondus avec les autres revenus de la commune ; ils sont spécialement employés aux dépenses ordinaires et extraordinaires desdits établissements, sauf les excédents dispo-

---

(2) *Moniteur* du 8 avril 1835, p. 785. Chambre des députés, séance du 7 avril.

nibles, après qu'il a été satisfait à ces dépenses. Aussi les budgets et les comptes sont présentés et arrêtés séparément.

L'établissement peut être affermé ou exploité en régie. Dans ce dernier cas, la comptabilité de ce service peut être confiée à un receveur spécial qui, suivant l'ordonnance précitée, rend un compte personnel de ses opérations à l'autorité chargée de juger le compte du receveur municipal.

Ce système est quelque fois appliqué. Cependant, quand le cas se présente, la Cour des Comptes ne semble pas admettre l'établissement de deux comptes distincts et il nous paraît que c'est à juste titre.

En effet, l'article 153 de la loi municipale est formel et n'autorise aucune exception :

« Le comptable est chargé seul... »

En outre, l'article 168 de la même loi, après avoir abrogé un certain nombre de textes expressément désignés, ajoute :

« Et, en outre, toutes dispositions contraires à la présente loi... »

Or, la disposition de l'ordonnance du 18 juin 1823 relative au receveur spécial des établissements municipaux d'eau minérale est absolument contraire à l'article 153 de la loi du 5 avril 1884.

D'où il suit, à notre avis, que le principe de l'unité de comptabilité doit être maintenu (1).

Cette unité est donc la base de l'organisation des finances municipales.

C'est grâce à elle que l'arrêté du 19 vendémiaire an XII est susceptible d'application précise, car en concentrant les responsabilités, elle a permis de les préciser.

Les dispositions de ce texte étaient donc nécessaires pour protéger les intérêts des communes.

Nous verrons, au cours de cette étude que leurs conséquences sont souvent fort dures pour les comptables et qu'il est même, dans certains cas, difficile de les concilier avec l'équité.

---

(1) En ce sens, solution ministérielle, 15 février 1886, et *Revue des Services financiers*, 1899, p. 517. En sens contraire, note Cour des Comptes, 1<sup>er</sup> août 1875, n° 51.

## CHAPITRE II

### Domaine d'application

---

Nous avons vu que l'arrêté de l'an XII avait consacré une tradition surtout à l'égard des receveurs des communes. Mais, comme son titre l'indique, il vise aussi et surtout « les hôpitaux, bureaux de charité, maisons de secours et autres établissements de bienfaisance sous quelque dénomination qu'ils soient connus ». L'instruction du 3 brumaire an XII, qui accompagnait l'envoi de l'arrêté aux intéressés, montre d'ailleurs combien il était nécessaire de protéger les biens des pauvres.

Néanmoins, malgré ses dispositions générales, ce texte ne pouvait viser que les établissements existants, à l'exclusion des autres.

C'est ainsi que l'instruction du 8 février 1825 a décidé que les receveurs des hospices devaient être assimilés, en ce qui concerne leur responsabilité, aux autres receveurs. Les mêmes obligations ont été imposées aux trésoriers-payeurs généraux en tant que comptables départementaux.

En effet, suivant l'article 72 du règlement du 12 juillet 1893, « le trésorier-payeur général est tenu de faire sous sa responsabilité personnelle toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs et donations et autres ressources éventuelles affectuées au service départemental, de faire contre les débiteurs en retard, et à la requête du préfet, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires, d'avertir le préfet de l'expiration des baux, d'empêcher les prescriptions, de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques de tous les titres qui en sont susceptibles. »

Ce règlement a précisé certains points que l'arrêté de vendémiaire avait laissé dans l'ombre. Il dispose, en effet, que « quand il sera nécessaire de commencer les poursuites, le trésorier-payeur général devra, avant de les exercer en référer au préfet, qui ne pourra y surseoir que par un ordre écrit ».

Il ajoute que « le trésorier-payeur fait provisoirement l'avance, à titre d'opération hors budget, des frais que les poursuites peuvent exiger et il se pourvoit immédiatement auprès du préfet pour en obtenir le remboursement sur les fonds du budget départemental.

« Les poursuites ont lieu soit d'après les règles du droit commun, soit, dans les cas prévus par la loi, comme en matière de contributions directes. »

L'article 64, § 1, de la loi du 10 août 1871 dispose d'ailleurs que « le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits ».

Les receveurs spéciaux des sections de communes, des syndicats de communes et des associations syndicales autorisées ont été assimilés à ce point de vue aux receveurs municipaux.

De même les comptables des deniers des facultés et établissements assimilés (1) sont soumis aux mêmes obligations que les comptables des deniers des communes. En particulier l'arrêté de vendémiaire leur est applicable (art. 12, décret du 22 juillet 1897).

Le décret du 20 juillet 1901 a édicté les mêmes règles à l'égard des économes des lycées. Il en est également ainsi des économes des écoles normales primaires (Règlement d'administration publique du 29 mars 1890.) et de ceux des écoles normales supérieures de Saint-Cloud et de Fontenay-aux-

---

(1) Muséum d'histoire naturelle, Ecole normale supérieure de l'Université de Paris, Ecole des langues orientales vivantes, Ecole des Chartes, Ecole d'Athènes et de Rome, Ecole pratique des hautes études, Observatoire.

Roses. (Décrets de décembre 1882 et décembre 1880.)  
Seuls les comptables coloniaux sont soumis à un régime spécial ; nous discuterons dans une autre partie de cet ouvrage la question de savoir jusqu'à quel point cette réglementation se justifie.

Ce qui atteste l'excellence des dispositions de dans de nombreux pays étrangers.

l'arrêté de vendémiaire, c'est qu'il a été adopté

En Belgique, par exemple, c'est son texte même qui est appliqué (2).

Une question fort discutée se pose maintenant :

Suivant l'article 155 de la loi du 5 avril 1884,  
« toute personne autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se sera ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques » (1).

Le compte exigé en pareil cas du comptable occulte est un compte complet et régulier comprenant d'une part toutes les recettes avec indication

---

(2) Pandectes belges, Caisse communale.

(1) L'ordonnance du 23 avril 1823 disposait déjà que « toutes recettes et tous paiements faits pour le compte des Communes, sans l'intervention de leurs receveurs municipaux, donnent lieu aux poursuites autorisées par des lois contre les personnes qui ont indûment disposé de deniers publics ».

de leur origine et constatation de leur importance, et, d'autre part, la justification régulière de l'emploi des fonds, de manière à établir une ligne de comptes et une balance finale entre les recettes et les dépenses. Faut-il faire ici l'application des prescriptions de l'arrêté de vendémiaire ?

Les obligations d'un agent de perception de deniers publics ne se bornent pas à compter devant le juge des comptes de ce qu'il a perçu et de ce qu'il n'a pu percevoir. Il doit encore justifier qu'il a fait, en temps utile, toutes les diligences nécessaires pour arriver au recouvrement intégral des produits dont il a pris charge.

Comptable public, le gérant de fait, ne saurait échapper, semble-t-il, à cette responsabilité. Cependant, la Cour des Comptes s'est longtemps refusée à faire aux comptables extra-réglementaires des communes et établissements assimilés l'application intégrale des dispositions de l'arrêté de l'an XII.

L'article 25 du décret du 31 mai 1862 assimile pourtant complètement, quant aux responsabilités, les gérants occultes et patents (2).

Il est vrai que cette dernière formule ne figure

---

(2) Art. 25, § 2. — Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patents et régulièrement décrites.

pas dans l'article 155 de la loi municipale, cité plus haut.

La Cour des Comptes s'appuyait sur un autre argument de texte : l'article 25 du décret de 1862, soutenait-elle, est impuissant à formuler des prescriptions relatives à la responsabilité encourue du chef du maniement des deniers communaux, puisque l'article 67 de la loi du 18 juillet 1837 reproduite par l'article 158 de la loi de 1884, dispose que « la responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique ».

Il nous paraît difficile d'admettre un pareil raisonnement.

La formule de l'article 64 de la loi de 1837 reproduite par l'article 155 de la loi de 1884 nous semble tout aussi large, quoique moins explicite que celle de l'article 25 du décret de 1862 :

« Quiconque s'immisce dans le maniement des deniers communaux est par ce seul fait constitué comptable. »

Il nous est difficile de rien apercevoir dans cette formule qui limite l'assimilation du gérant de fait au comptable patent, surtout en ce qui touche les responsabilités dont la sanction est confiée au juge

des comptes lui-même. La règle d'assimilation dont nous cherchons à préciser les conséquences est d'ailleurs exclusivement fondée sur des principes généraux, et l'on ne saurait faire état des divergences de rédaction que pour présenter les textes qui s'y rapportent. Or, « en droit, la faute commise par le comptable irrégulier n'est pas d'avoir matériellement touché des deniers en plus ou en moins grand nombre, c'est d'y avoir touché, de s'être immiscé dans leur maniement, dans la perception de la recette publique, avec ses circonstances et dépendances ; ce maniement initial le rend comptable de la recette dans laquelle il s'est ingéré, avec toutes les conséquences que cette responsabilité comporte » (1).

En général, c'est l'irrégularité de l'intervention, l'inexpérience et l'absence de moyens coercitifs contre les redevables qui empêchent le recouvrement des produits par celui qui s'ingère sans titre dans la perception des deniers publics. Il est rationnel, en fait, que celui-ci soit responsable.

De plus, indépendamment de l'inexpérience du gérant occulte, l'absence de gage réel représenté par le cautionnement expose le service public à des

---

(1) Marquès di Braga, *Traité des gestions occultes*, § 88.

pertes que la seule obligation de rendre compte ne couvre pas suffisamment.

Cette idée, d'ailleurs, s'est fait jour dans un arrêt de la Cour des Comptes intervenu pour déclarer gérant de fait le régisseur de l'usine à gaz de Valence (2).

Il est fait grief au gérant irrégulier de ce que, par suite de son immixtion, les restes à recouvrer ne figuraient pas comme droits constatés, dans la comptabilité patente.

M. Marquès di Braga, qui mentionne cet arrêt, ajoutait : « Cette indication est peut-être le symptôme d'un revirement de jurisprudence. »

En effet, un arrêt récent de la Cour des Comptes en date du 25 novembre-29 décembre 1903 est venu corroborer cette thèse.(1)

Il s'agissait, en l'espèce, d'un receveur qui avait été déclaré comptable occulte à raison de sommes détournées par lui avant son entrée en fonctions et alors qu'il était employé à la mairie. La Cour a décidé que le défaut de reversement de ces sommes dans la caisse communale constituait de la part du comptable un fait de charge qui engageait sa res-

---

(2) Arrêt du 11 décembre 1884. Marquès di Braga. Op. cit.

(1) Jurisprudence de la Cour des Comptes, 1903, p. 42. Jugements du 25 novembre et du 29 décembre 1903, III<sup>e</sup> Chambre. Le sieur Bachelet, receveur de la commune de Clichy.

ponsabilité aux termes de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (défaut de diligence).

En conséquence le juge a fait état de la condamnation prononcée par un autre arrêt contre le receveur en tant qu'ancien employé de mairie, et lui a enjoint de reverser en tant que receveur municipal le montant des détournements commis par lui pendant l'exercice desdites fonctions d'employé.

Faut-il aller plus loin et déclarer que, pour les comptables communaux et assimilés, l'arrêté de vendémiaire an XII ne consacre pas seulement leur responsabilité du fait de leurs diligences pour la perception des revenus dont ils ont pris charge, mais en fait des agents responsables de la conservation des sommes mêmes des revenus et du maintien des droits dont ils ont la gestion financière.

En ce qui concerne l'appréciation de cette responsabilité, la jurisprudence est constante sur ce point, le juge des comptes est compétent. Le gérant de fait ne saurait y échapper. Si par exemple celui-ci louait, en dehors du receveur municipal, un immeuble communal avec garantie hypothécaire des fermages, il se verrait tenu de justifier, devant la juridiction des comptes du renouvellement des hypothèques.

Nous concluons donc, avec M. Marquès di Braga,

que les règles de l'article 25 du décret de 1862 étant implicitement contenues dans l'article 158 de la loi de 1884, « le gérant de fait est comptable de toutes les perceptions que comportent les titres dans le recouvrement desquels il s'est ingéré ; qu'il est responsable devant le juge à ce compétent de ses diligences pour la perception de ces revenus ; que le gérant de fait de deniers communaux ou hospitaliers est soumis à toutes les autres obligations résultant de l'arrêté de vendémiaire ».

Ces règles ayant pour but de protéger les deniers publics qui n'étant la propriété de personne sont le bien de tous, sont à notre avis d'ordre public. Leur stricte application garantit la bonne exécution des services publics et par suite la tranquillité de l'Etat.

---

## CHAPITRE III

### Procédure

---

Une procédure rigoureuse et précise était nécessaire pour assurer la stricte exécution des prescriptions de l'arrêté.

Il faut d'abord que les receveurs municipaux et assimilés aient connaissance des points sur lesquels doit porter leur attention. Ils doivent être informés de tous les faits qui sont pour eux des sujets d'obligations. La procédure a donc en vue l'intérêt même des comptables.

Mais il faut que la gestion de ceux-ci soit sur-

veillée de très près, soit par leurs supérieurs, soit par les agents administratifs désignés à cet effet.

Des mesures ont dû être prises pour faciliter ce contrôle.

Enfin, il doit être présenté aux autorités qui participent à l'apurement des comptes des documents propres à les éclairer.

A l'autorité budgétaire, le receveur présente l'état des restes à recouvrer ; à l'autorité qui juge le compte, l'état de l'actif.

Suivant l'article 2 de l'arrêté, « pour faciliter aux receveurs l'exécution des obligations qui leur sont imposées par l'article précédent, ils pourront se faire délivrer par l'administration dont ils dépendent, une expédition en forme de tous les contrats, titres nouveaux, déclarations, baux, jugements et autres actes concernant les revenus dont la perception leur est confiée ou se faire remettre par tous dépositaires lesdits titres et actes, sous leur récépissé ».

Avant 1840, ces documents étaient remis directement aux comptables. Suivant l'ordonnance du 19-29 novembre 1826, les receveurs des finances, chargés de surveiller tous les détails de la comptabilité des percepteurs-receveurs des communes et des établissements publics, étaient obligés de se faire représenter par ces préposés « les rôles, bud-

gets et autorisations supplémentaires de recettes et de dépenses, baux, actes d'adjudication et tous autres titres qu'ils avaient entre les mains ».

La loi de 1837, article 62, confirme cette procédure (1).

De même l'article 5 de l'ordonnance du 17 septembre 1837 dans les mêmes termes.

Ce système rendait le contrôle très difficile, et compliquait inutilement la mission délicate du surveillant.

C'est pour parer à ces inconvénients que l'ordonnance du 31 mai 1840, modifiant l'article 5 de l'ordonnance de 1837, décida que « les rôles d'impositions, taxes et cotisations locales » seraient remis directement aux receveurs des finances par les préfets, après avoir été rendus exécutoires.

Le receveur des finances devait noter au passage tous les renseignements utiles et remettre ensuite les pièces au receveur chargé du recouvrement.

Ces dispositions sont encore en vigueur. Les receveurs municipaux reçoivent aussi, par l'intermédiaire des receveurs particuliers, les budgets et autorisations de dépenses, les baux, actes et tous autres titres de recettes. Comme le maire est égale-

---

(1) Loi de 1837, § 2. — Tous les rôles de taxes, de sous-répartition et de prestations locales devront être remis à ce comptable.

ment chargé de surveiller la justice des deniers communaux, le préfet l'avertit de l'envoi des documents afin qu'il puisse en prendre connaissance.

En outre, les comptables municipaux et hospitaliers reçoivent par l'intermédiaire des agents de l'enregistrement et des receveurs particuliers avis des libéralités faites en faveur des communes et des établissements charitables (1).

Cette disposition n'a pas abrogé celle de l'instruction générale de 1859, suivant laquelle « les notaires, dépositaires de testaments qui constituent des legs au profit des communes, sont tenus d'en donner avis au maire lors de l'ouverture du testament, afin que celui-ci puisse, en attendant l'acceptation du legs, requérir dans l'intérêt des droits de sa commune tous les actes conservatoires qui seraient jugés nécessaires ».

Les textes réglementaires postérieurs ont eu pour but d'accentuer encore les mesures de contrôle à l'égard des receveurs et d'assurer l'application de plus en plus rigoureuse de l'arrêté de vendémiaire.

Ainsi le Ministre des Finances a décidé, par une circulaire du 8 février 1898, que les baux et concessions concernant les communes seraient portés à

---

(1) Circulaire du 20 août 1892, § 1<sup>er</sup>. *Mémorial des Percepteurs*, 1892, 387.

la connaissance des receveurs des finances au moyen de relevés trimestriels dressés par les receveurs de l'enregistrement.

A la fin de chaque trimestre, les relevés concernant les communes sont rapprochés, par les soins des receveurs de l'enregistrement, des répertoires des maires et complétés, s'il y a lieu, à l'aide de ces documents.

Dès la réception des relevés, les receveurs des finances vérifient si tous les actes qui y sont portés ont été pris en charge au carnet d'échéance des produits communaux ; ils auraient à signaler au sous-préfet de l'arrondissement les omissions que ce rapprochement leur aurait permis de constater.

Toutes les conventions qui comportent l'éventualité d'une recette au profit d'une commune ou d'un établissement doivent figurer sur les relevés. (Circulaire enregist. 1<sup>er</sup> juillet 1878.)

Mais le document principal, qui permet à l'administration de s'assurer que l'obligation des receveurs a été remplie, est l'état de l'actif.

De même que, chaque année, les règlements exigent que chaque article du compte d'un comptable soit accompagné de pièces qui justifient toute recette ou toute dépense, de même il importe que l'on puisse constater si le receveur n'a pas laissé péri-

mer des titres de créances ou des inscriptions hypothécaires.

Pour garantir sous ce rapport l'exécution de l'arrêté de vendémiaire, il a été décidé (1) que les receveurs devraient, désormais, joindre à leur compte (2<sup>e</sup> année de l'exercice), comme pièce justificative, un état de l'actif de la commune.

La production de cet état est nécessaire pour mettre le compte en état d'examen.

Cette règle est fondamentale et l'on ne saurait la méconnaître sans s'exposer aux plus graves abus. Cet état présente d'abord une énumération complète des propriétés productives de la commune ou de l'établissement, et de celles qui, quoique susceptibles de produits, sont qualifiées d'improductives.

C'est là un moyen efficace de s'assurer de la perception intégrale des revenus communaux et en même temps une garantie essentielle contre les abus qui pourraient résulter de l'omission des immeubles déclarés improductifs. L'état complet des propriétés doit nécessairement exister entre les mains de l'administration. L'absence de ce document serait un véritable désordre.

L'état de l'actif contient les rentes et les créances

---

(1) Instruction ministérielle du 10 avril 1835.

mobilières qui composent l'actif de la commune de l'établissement qu'il concerne. Le receveur doit y mentionner à ce titre les créances admises en non-valeurs, lorsque le Conseil municipal a spécifié dans sa délibération que l'admission des sommes en non-valeurs n'aurait d'effet qu'au regard du comptable, la commune réservant tous ses droits contre les débiteurs. L'admission en non-valeurs proposée par le Conseil municipal et prononcée par le préfet a uniquement pour objet de supprimer dans les budgets et dans les comptes, les recettes irréalisables et fictives, et ne constitue pas pour le débiteur une cause d'extinction de son obligation. Celui-ci pourrait être poursuivi s'il revenait à une meilleure fortune.

Mais, s'en suit-il que toutes les créances admises en non-valeurs doivent figurer à l'état de l'actif ? Cette inscription le surchargerait bien inutilement. Le juge de compte devrait néanmoins la réclamer si les réserves introduites par le Conseil municipal dans la délibération relative aux non-valeurs laissent entrevoir des chances assez sérieuses de recouvrement. L'état de l'actif mentionne également les libéralités en instance d'autorisation à l'effet de permettre de contrôler l'accomplissement des con-

ditions et charges des dons et legs et de prévenir leur caducité en cas de non-exécution (1).

L'affectation spéciale des arrérages provenant de fondations doivent de même y figurer.

Cet état doit indiquer la nature des titres, leur date et celle des inscriptions hypothécaires prises pour leur conservation.

Il donne des renseignements concernant les taux, les titres de créances, les constitutions de rentes sur l'Etat.

S'il y a des procédures entamées, il faut qu'il fasse connaître sommairement la situation où elles se trouvent.

Enfin, il est accompagné d'un tableau annexe qui présente, pour chacun des articles ci-après : loyers de maisons, fermages des terres, rentes sur l'Etat, rentes sur particuliers, créances diverses, d'abord la comparaison du produit de l'exercice courant avec celui de l'exercice précédent ; en second lieu, la décomposition de la différence d'après les éléments de l'article et l'explication détaillée des causes, c'est-à-dire des mutations qui l'ont fait naître. A l'appui des augmentations et des diminutions de produit, les receveurs doivent fournir les taux et résiliations des baux, les actes de ventes

---

(1) *Mémorial*, 1899, 459.

ou d'achats, les décomptes et certificats et autres pièces justificatives des mutations, on indique à quels comptes les pièces auraient été rattachées. Au lieu des pièces elles-mêmes, lorsqu'il y a nécessité de les conserver, les receveurs peuvent en fournir des copies ou des extraits dûment certifiés.

L'état et le tableau annexe ainsi établis, sont certifiés conformes par le receveur et visés par le maire ou par le Président de la Commission administrative, qui y joint ses observations. Pour les communes et établissements dont les revenus ordinaires s'élèvent à 30.000 francs, un double de l'état est adressé au Ministre de l'Intérieur, par le Trésorier-payeur général. Les Receveurs des Finances doivent s'assurer avec soin que leurs subordonnés n'omettent aucune des mesures conservatoires prescrites ci-dessus (1). L'état de l'actif ainsi que les états annexes doivent être visés par le Maire (2) ou par le Président de la Commission administrative (1) qui y joint ses observations. Le receveur doit, en outre, le certifier conforme.

---

(1) Instruction générale de 1859, art. 849.

(2) Aussi n'est pas fondée l'injonction prescrivant à un receveur municipal de faire viser l'état de l'actif par tous les conseillers municipaux présents à la séance où les comptes de gestion ont été discutés. Les règlements (circulaire du 1<sup>er</sup> mars 1866, § 6) ne parlent que du visa donné par « l'Administration municipale » et n'indiquent pas en propres termes le Conseil municipal.

(1) Avis du Ministre de l'Intérieur, 27 octobre 1901.

L'état de l'actif est produit avec le compte de deuxième année. Présentant une comparaison de revenus de l'exercice avec ceux de l'exercice précédent, il ne peut par conséquent être dressé qu'après la clôture de l'exercice et produit qu'avec le compte qui comprend les opérations finales de l'exercice.

En cas de gestion coupée, le comptable remplacé n'a pas à produire le document dont il s'agit.

Mais si le remplacement a eu lieu dans l'année qui donne son nom au compte que le receveur présente, certains certificats sont exigés que nous étudierons dans un chapitre ultérieur.

L'importance de l'état de l'actif est donc considérable dans la comptabilité communale. Il remplace le budget et les autorisations spéciales à l'égard des créances qui y figurent.

Il en diffère en ce qu'il n'a pas un caractère annuel, mais permanent.

Il est d'une grande utilité d'une part pour le comptable qu'il éclaire sur sa responsabilité (2), d'autre part pour le contrôle dont il est l'élément indispensable.

---

(2) Ainsi quand une commune est nue-propriétaire d'une rente sur l'Etat, et que l'état de l'actif maintient cette nue-propriété, le juge du compte n'a pas à réclamer au receveur la preuve de ses diligences à l'effet de s'assurer de l'existence de l'usufruitier. Cour des Comptes, 26 novembre 1901 (hospice de Salins, 1898 et 1899).

## DEUXIÈME PARTIE

---

### Les obligations

---

## INTRODUCTION

Nous allons étudier maintenant dans tous leurs détails les diverses obligations imposées aux comptables locaux par l'arrêté de vendémiaire. Ce texte vise d'abord « les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs et donations et autres ressources affectées au service des communes », puis les poursuites à exercer entre les débiteurs en retard.

Nous en ferons l'objet de deux chapitres différents. En effet, il y a là deux degrés bien marqués dans les moyens d'action du receveur.

Les diligences s'appliquent à tous les débiteurs sans exception et ont pour objet de leur donner connaissance de leurs créances et des conditions dans lesquelles ils doivent se libérer. Ce n'est qu'en cas de retard que les poursuites seront engagées.

Les mesures conservatoires que doivent prendre les agents de perception des deniers communaux et assimilés feront l'objet d'un troisième chapitre.

Enfin, dans un quatrième chapitre, nous étudieront certains cas particuliers de responsabilité visés directement par l'arrêté et qui nous ont paru devoir faire l'objet de développements spéciaux.

Nous ferons remarquer encore que c'est au receveur municipal seul qu'appartient d'effectuer le recouvrement des deniers communaux. Le maire n'a pas à intervenir, même par voie de requête (1) ainsi que l'a rappelé un jugement récent.

---

(1) Tribunal civil de Versailles, 15 mars 1907. Dalloz, 05, 5, 17.

## CHAPITRE PREMIER

### Les diligences

---

La responsabilité du receveur municipal en matière de recouvrement commence dès l'établissement du titre de recette.

Il encourt une injonction de la part du juge des comptes s'il laisse la municipalité dont il dépend ne pas établir les titres de recettes pour un produit communal.

Son devoir est d'insister à ce sujet auprès du maire et du receveur des finances à l'effet d'obtenir

l'établissement de ces titres (2). Il doit aussi être assez diligent pour faire rentrer dans sa caisse, le plus rapidement possible, les sommes dont la commune est créancière.

La Cour a condamné un comptable qui avait différé pendant plus d'un an, malgré l'avis reçu, de poursuivre le recouvrement de la valeur d'obligations de chemins de fer sorties au tirages. Celui-ci dut payer à la commune qui avait subi le préjudice les intérêts qui auraient été payés par le Trésor si les fonds avaient été régulièrement placés depuis la première échéance à laquelle le paiement des intérêts attachés aux obligations amorties avait été suspendu, jusqu'à la date à laquelle le comptable a fait les démarches nécessaires pour l'encaissement du capital revenant à la commune (5 et 6 mars 1901).

En ce qui concerne le recouvrement lui-même, il convient de remarquer qu'un certain nombre de produits communaux ne sont pas perçus par le receveur municipal, mais par les agents de l'Etat. Ce sont les centimes additionnels et les parts d'impôts généraux attribués aux communes. Les percepteurs ont seuls à intervenir pour le recouvrement

---

(2) Cour des Comptes, 17 juillet 1900. Receveur municipal de Pithiviers. *Mémorial*, 1901, p. 28.

de ces droits ; ils en sont responsables et il leur appartient d'exercer les poursuites (1).

Néanmoins, le receveur municipal n'est pas dégagé de toute responsabilité à l'égard de ces produits.

Ceux-ci sont en effet mis à la disposition des communes et c'est alors que commence le rôle du receveur.

Celui-ci doit veiller à ce que le percepteur se charge exactement en recette, au compte de chaque commune, de la somme qui lui revient d'après la proportion des recouvrements concernant cette commune.

En effet, le calcul de cette somme est fait cumulativement pour les localités dont un même percepteur gère les revenus, au moyen de décomptes établis dans les bureaux des receveurs des finances (1).

---

(1) On a mis en pratique cet axiome : *Accessorium sequitur principale*. Les agents de l'Etat percevant le principal de ces droits, il était logique et simple de lui faire percevoir en même temps la part des Communes et des Départements. A l'appui de son compte, le receveur municipal produit seulement un extrait des rôles certifié par le receveur des Finances ou par le percepteur quand il n'est pas receveur municipal et visé par le maire.

(1) A cet effet, chaque percepteur, après avoir fait le calcul approximatif, et sauf liquidation définitive à la Recette des Finances, en retient le montant sur ses recettes pour l'appliquer aux dépenses des Communes s'il réunit ses fonctions à celles de receveur municipal ; dans le cas contraire, il donne avis au receveur spécial de la commune des époques auxquelles il fait ses versements à la Recette des Finances, afin que ce receveur

Les dispositions de l'arrêté de vendémiaire font un devoir au receveur de veiller à la régularité de l'opération et à l'exactitude des calculs.

Non seulement les communes n'ont pas à percevoir elles-mêmes ces impôts, mais elles n'ont pas non plus à souffrir des non valeurs.

En effet, à l'époque du 31 mars de la deuxième année de chaque exercice, la totalité des sommes qui resteraient à recouvrer peut, exceptionnellement, il est vrai, être payée aux communes intéressées, pourvu que les restes à recouvrer sur les contributions de l'exercice ne s'élèvent pas à un demi du montant des rôles.

Les autres produits des communes peuvent être classés, au point de vue de leur recouvrement, suivant la forme des titres servant de base à la perception.

On en distingue quatre catégories :

1° Les produits assimilés aux contributions directes ;

2° Les produits assimilés aux contributions indirectes ;

puisse s'y transporter pour toucher le produit de la liquidation et en délivrer une quittance à souche.

Le produit des portions d'impôts généraux attribués aux Communes, telles que les 8 centimes des patentes, est calculé par les directeurs des Contributions directes et alloué aux Communes aux époques et selon les règles déterminées pour les centimes additionnels.

3° Les produits pour lesquels les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement ;

4° Les produits recouvrés suivant un mode spécial.

§ 1. — *Perception des produits assimilés aux contributions directes.*

Nous étudierons d'abord les diligences que le receveur municipal doit faire pour le recouvrement des recettes assimilées aux contributions directes.

Ces recettes sont les taxes municipales dues par les habitants en vertu des lois et usages locaux (1), les prestations, la taxe vicinale, l'impôt sur les chiens, certaines taxes de remplacement.

Ces impôts sont perçus au moyen de rôles dressés par l'Administration locale, approuvés par le maire, rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet et transmis par celui-ci au receveur municipal par

---

(1) Telles sont les taxes de pavage de trottoir, de balayage, d'affouage, de pâturage, les redevances pour participation aux produits des tourbières, les droits de voirie à Paris (décret du 27 octobre 1808), les taxes de vidanges, les taxes pour travaux de sécurité.

l'intermédiaire du receveur des finances de l'arrondissement.

Lorsque le receveur municipal a reçu les rôles homologués, il les remet au maire afin qu'il procède à leur publication, point de départ du délai des réclamations.

Lorsque le maire a retourné les rôles au receveur, celui-ci fait remettre sans retard les avertissements aux contribuables.

Les avertissements font mention des lieux, jours et heures où le bureau de la recette est ouvert. Tout paiement donne lieu à la délivrance immédiate d'une quittance extraite d'un registre à souche et timbrée (1).

Le receveur émarge alors l'article du rôle de la date et du montant du paiement effectué.

Chaque cote est en principe exigible par douzième et à terme échu, c'est-à-dire que le contribuable peut-être contraint au paiement à partir du 1<sup>er</sup> de chaque mois pour le douzième échu pendant le mois qui précède.

Ces règles s'imposent au comptable comme règles d'ordre public.

---

(1) L'exemption du timbre ne s'applique qu'aux sommes perçues pour le compte de l'Etat.

Si, par suite de l'omission d'une formalité, la commune vient à subir une perte, cet agent sera déclaré responsable en vertu de l'arrêté de vendémiaire.

§ 2. — *Perception des taxes assimilées aux contributions indirectes (2).*

Ces droits sont perçus généralement au comptant ou en régie simple par des préposés spéciaux, de sorte que c'est généralement contre ces derniers que s'exercent les diligences des receveurs.

La responsabilité de ceux-ci à cet égard nous a paru, à cause de sa complexité et des questions délicates qu'elle soulève, devoir faire l'objet d'un chapitre spécial.

Contre les assujettis mêmes, lorsque par hasard ils versent directement à la recette le montant de leurs droits, il n'y a pas de diligence à exercer puisque ces droits représentent ordinairement le prix d'un service rendu. Il en est ainsi des droits de stationnement et de place.

---

(2) Ce sont les taxes d'octroi, les droits de stationnement, de place, d'abattage, péage, pesage, mesurage et jaugeage, les droits de voierie, sauf à Paris, etc...

Le receveur devra exiger le paiement avant de délivrer les permis, de sorte que le contribuable est maître de ses propres diligences.

§ 3. — *Recouvrements sur états exécutoires.*

Si les impôts sont les principales ressources des communes, ce ne sont pas les seules.

Elles peuvent être, en effet, créancières à divers titres, comme les simples particuliers.

Dans ce cas, la loi les place en principe sous l'empire du droit commun et les soumet aux règles de la procédure ordinaire.

En ce qui concerne les créances résultant d'actes authentiques, cette disposition ne pouvait nuire aux intérêts municipaux.

Mais il est un certain nombre de recettes communales dont le recouvrement éprouve certaines difficultés : tels sont le prix d'une vente mobilière, d'une location, l'exécution d'actes passés par la commune comme propriétaire et qui n'ont pas l'autorité d'actes administratifs. Dans ce cas, avant la loi du 18 juillet 1837, la commune « était obligée de former en justice une action qui entraînait des

sementeurs, qui occasionnait des frais, et qui offrait parfois plus de chances de pertes que de bénéfices » (1).

C'est pourquoi la loi de 1837 a décidé que ces sortes de recettes pourraient s'effectuer sur états exécutoires.

Les débiteurs poursuivis par la commune sont admis à faire opposition. Mais ils sont obligés, au cas où ils contestent la dette, à prendre l'initiative d'une instance au lieu de forcer la commune à les poursuivre devant la juridiction compétente.

En outre, « la provision appartient à la commune, et elle peut, sans danger, être accordée à un état de recouvrement que la signature du maire et le visa du sous-préfet entourent d'une présomption suffisante de vérité.

L'article 62 de la loi précitée de 1837, reproduit par l'article 154 de la loi du 5 avril 1881, dispose donc que :

« Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après visa du préfet ou du sous-préfet (2).

---

(1) Rapport Vivien sur l'art. 62 de la loi du 18 juillet 1837.

(2) Loi 1884, art. 154.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires sont jugées comme affaires sommaires et la commune peut y défendre sans autorisation du Conseil de préfecture. »

A quelles créances s'applique ce texte ?

Il ne saurait viser les taxes prévues à l'article 140 de la loi du 5 avril 1884.

Ces taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, sont réparties par une délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet.

Ce sont des taxes imposées nominativement à tels et tels habitants qui se trouvent dans les conditions déterminées.

Elles sont perçues suivant les formes établies pour les contributions directes, c'est-à-dire au moyen de rôles, ainsi que nous l'exposions au paragraphe précédent.

Il y a d'ailleurs une grande analogie entre ce mode de procédure et celui admis pour les contributions directes. Ses moyens d'action sont aussi prompts et aussi simples ; le titre exécutoire délivré par le maire avec le visa du sous-préfet équivaut en réalité à la contrainte. Néanmoins le Conseil d'Etat a distingué le recouvrement par états

et le recouvrement par rôles, tant au point de vue de la force exécutoire que de la compétence.

Les états diffèrent des rôles à un double point de vue :

1° Leur effet est suspendu par le seul fait d'une opposition ;

2° Cette opposition ressortit aux tribunaux judiciaires toutes les fois que la réclamation de la commune est relative à des matières de leur ressort (1).

Il résulte de cette différence que les deux modes ne sauraient être employés l'un pour l'autre, même par convention.

Ainsi une commune ne pourrait pas, dans un cahier de charges concernant un bail, stipuler que les poursuites se feraient comme en matière de contribution directe.

Même si le cahier des charges et le bail étaient approuvés par le préfet, le receveur municipal ne pourrait poursuivre les fermiers retardataires par acte de porteur par contrainte.

En effet, c'est une question qui ne peut certainement être mise en doute que celle de savoir si un

---

(1) On peut ajouter que la déchéance édictée par l'art. 149 de la loi du 3 Frimaire, an VII, sur les contributions directes, ne s'appliquent pas au recouvrement par état exécutoire. (Dalloz, 83, III, 82.)

maire agissant dans ce cas comme mandataire et représentant de la commune, peut avoir le droit de déroger au droit commun par une clause insérée dans un cahier des charges.

Les juridictions sont de droit étroit, et c'est un principe souvent proclamé qu'elles ne peuvent être changées ni modifiées en quoi que ce soit, si ce n'est par la loi.

Cette exception au droit commun ne saurait dès lors créer de droits ni d'obligations pour personne.

Le consentement respectif des parties n'a pas pu changer le caractère de cette dérogation, ni lui donner aucune force. Il a été jugé plus d'une fois que la disposition par laquelle des particuliers avaient stipulé dans un acte que les contestations qui pourraient intervenir entre elles seraient portées devant tel tribunal qu'elles indiqueraient, n'était pas valable. Nul ne peut choisir le tribunal pas plus que les formes de poursuites qui lui conviendraient. Les règles que la loi a tracées à cet égard ont été dictées par des considérations d'ordre public, et il n'est pas permis à des particuliers de s'y soustraire, par des conventions privées.

Au surplus, l'analogie entre les deux modes de recouvrement est telle que l'utilité de pareilles stipulations n'apparaît pas. L'article 154 ne peut donc

s'appliquer qu'aux créances pour lesquelles la loi n'a pas établi de mode praticulier de recouvrement. Il permet à la commune, suivant la jurisprudence, de recourir aux voies d'exécution, même pour les créances qui ne seraient constatées par aucun titre, sauf aux débiteurs poursuivis à contester l'existence de la dette par voie d'opposition (1).

Il en résulte des conséquences importantes au point de vue de l'étendue de l'article 154.

Celui-ci ne s'applique pas seulement aux créances résultant de titres auxquels il manquait en la forme, la force exécutoire, mais qui avaient cependant, au fond, une existence certaine ; on peut l'invoquer pour toute espèce de droits que la commune jugerait avoir contre des tiers.

Mais le seul fait qu'un droit a été assimilé quant au recouvrement aux contributions directes ou indirectes, rend impossible l'usage de l'état exécutoire.

Spécialement les droits de voirie perçus par les communes rentrent, par leur nature, dans la catégorie des taxes assimilées aux contributions indirectes, tant pour leur mode de recouvrement que pour la procédure à suivre en cas de contestation.

---

(1) Dalloz, 1850, I, 268.

Or, aux termes de l'article 4 du décret du 1<sup>er</sup> germinal, an XIII, le premier acte de poursuites pour le recouvrement des contributions indirectes est une contrainte visée et déclarée exécutoire par le juge de paix (1).

Les dons et legs, régulièrement autorisés peuvent être recouvrés en vertu de l'article 154 de la loi de 1884.

En principe, cet article vise les créances résultant d'actes passés par les administrations municipales en tant que propriétaires et ne présentant ni le caractère ni l'autorité d'actes administratifs.

Dès lors, cette procédure ne saurait être appliquée par une commune contre un particulier qui tend en réalité à revendiquer la propriété d'un terrain dont l'origine privative serait une ancienne concession (2).

Lorsque les créances à recouvrer sont déjà constatées par un titre exécutoire tel qu'un jugement ou un acte notarié, le maire n'a pas à dresser l'état en question : la poursuite se fait alors en vertu de l'acte même ; mais il y a lieu de dresser cet acte, s'il s'agit d'un acte qui, bien qu'ayant un ca-

---

(1) Grenoble, 12 mai 1885. *Mémorial*, 1886, p. 419. — Dalloz, 99, 1, 255.

(2) Dalloz, 97, 2, 30.

ractère authentique, comme un bail passé administrativement par le maire, n'emporte pas par lui-même exécution parée.

Tel est le domaine d'*application* de l'article 154.

L'arrêté de vendémiaire oblige le comptable à provoquer l'établissement des titres exécutoires.

Il doit veiller à la régularité de la procédure.

L'état doit être dressé par le maire. Mais la jurisprudence a admis qu'il suffisait que le maire s'approprie un état préparé par le receveur municipal.

L'état doit alors se terminer par une mention signée du maire et par laquelle celui-ci ordonne à tous les huissiers de poursuivre, par les voies de droit, les redevables dénommés audit état, alors d'ailleurs que l'état dont il s'agit a été rendu exécutoire par le sous-préfet ou le préfet (1).

Le préfet n'aurait pas qualité pour établir ces états, à moins qu'il n'agisse au lieu et place du maire dans le cas de l'article 85 de la loi de 1884.

Le receveur municipal s'assurera en outre de l'apposition sur l'état du visa du préfet ou du sous-préfet exigé par la loi.

Ce visa est le sceau de l'autorité publique apposé à un acte pour lui donner la force exécutoire.

---

(1) Sirey, 1908, II, 51.

Il est essentiel que le visa soit donné par le sous-préfet s'il s'agit d'un produit concernant une commune d'un arrondissement de sous-préfecture.

Le visa du préfet, en pareil cas ne conférerait pas au titre la force exécutoire. D'ailleurs le préfet ne peut viser que les états de recouvrement relatifs aux recettes des communes de l'arrondissement chef-lieu.

Quel est le caractère de ce visa ?

L'exercice de cette attribution comporte-t-elle le droit d'examiner le fond de la créance en elle-même, d'en modifier le chiffre s'il ne paraît pas exactement établi, et enfin de refuser même le visa, au cas où le droit de la commune semblerait contestable ? Nous ne le croyons pas.

En effet, le droit du sous-préfet n'est rien autre chose qu'une espèce de prérogative qui lui est dévolue comme représentant de l'Administration générale, et qu'il exerce par délégation du pouvoir souverain, lequel a seul qualité pour donner voie parée et exécutoire à tous les actes d'exécution forcée. Ce visa est, en un mot, quelque chose d'analogue à celui que le même magistrat donne pour les contraintes en matière de contributions ou de taxes communales qui se recouvrent en vertu de

rôle, ou à celui des juges de paix pour les contraintes par corps.

Contre le refus de visa que ferait le sous-préfet, les maires ont deux voies de recours : celle du recours par voie gracieuse à l'autorité immédiatement supérieure, et, suivant le cas, celle du recours au contentieux devant le Conseil d'Etat (1).

Ce visa ne constitue pas d'ailleurs un arrêté administratif.

En conséquence, les Tribunaux civils sont compétents pour statuer sur l'opposition formée par le redevable aux poursuites dirigées contre lui (1).

Nous ferons d'ailleurs remarquer que si les opposants soulèvent une exception telle qu'une question de propriété communale, le maire a seul qualité pour y défendre.

Si le receveur municipal suit la procédure sans le mettre en cause, celle-ci doit être annulée comme irrégulière et le comptable répondra du dommage qui peut en résulter pour la commune (2).

Naturellement, comme l'article 154 n'a pas eu pour effet de changer l'ordre des juridictions et

---

(1) Cette théorie est conforme à l'esprit de l'article 154 de la loi de 1884, ainsi qu'aux principes généraux du droit administratif sur le recours contre les actes des sous-préfets et préfets.

(1) Orléans, 22 mars 1851. *Mémorial*, 1851, p. 97.

(2) Cassation, 10 février 1897. *Mémorial*, 1897, 164.

de modifier leur compétence, les juges de paix doivent connaître les oppositions formulées aux états exécutoires, lorsque le montant des sommes réclamées n'excède pas 1.500 francs et que la matière n'est pas de la compétence administrative (3).

En outre, il y a lieu de remarquer qu'une commune ne peut renoncer à cette procédure spéciale et intenter une action en justice suivant les formes du droit commun.

On peut être porté, au premier abord, à contredire cette opinion en faisant remarquer que les formes de l'article 154 étant établies en faveur de la commune, celle-ci doit avoir le droit de renoncer à son privilège.

Mais ce point de vue n'est pas exact et la jurisprudence a décidé, avec raison, qu'il n'est pas loisible à l'une des parties d'imposer à l'autre la procédure ordinaire lorsqu'une loi spéciale a établi une procédure particulière.

Mais, si les deux parties étaient d'accord, ne pourraient-elles pas substituer une procédure à une autre ? Nous ne le pensons pas. Sous ce rapport et dans cette mesure, les lois de procédure sont d'ordre public.

---

(3) *Mémorial*, 1875, p. 155.

Cette procédure doit être employée pour toutes les sommes dues, alors même que la commune n'aurait aucun titre constatant sa créance et que des difficultés seraient soulevées sur le fond de son droit, ces difficultés devant être jugées en la forme des matières sommaires, sur l'opposition du débiteur au commandement qui lui est signifié (1).

En pareille matière, tout est de droit rigoureux et la forme est d'une extrême importance.

Ainsi, on s'est demandé si les procès-verbaux rédigés par un maire et constatant, soit une vente d'arbres, soit une location de places sur les marchés, de biens ruraux, de bâtiments communaux, pouvaient être considérés comme des états exécutoires de l'article 154 lorsqu'ils ont été approuvés par le sous-préfet.

D'après la doctrine, les procès-verbaux des adjudications passées devant l'autorité municipale, sans l'assistance d'un notaire, ne peuvent emporter voie parée et exécutoire.

Or, donner à ces procès-verbaux le caractère des états auxquels la loi de 1884, article 154, attribue l'exécution parée, ce serait indirectement en faire

---

(1) Commune de Polaincourt. Tribunal de Vesoul, 9 janvier 1895, Dalloz, 96, 2, 332.

des actes authentiques contrairement au principe que nous venons d'énoncer.

Les états dressés en vertu de l'article 154 de la loi municipale ne doivent pas être confondus avec le titre ; ce sont des actes distincts et indépendants du procès-verbal. Celui-ci constate, avec l'opération, le droit qui en résulte au profit de la commune. Mais, quand il s'agit d'exercer ce droit et de poursuivre le débiteur, alors arrive la nécessité d'un autre acte qui sera comme serait un jugement, un énoncé de la dette et le mandement au débiteur de l'acquitter. C'est l'office de l'état visé par le sous-préfet, d'après l'article 154 de la loi municipale. Lui seul peut servir de base à un commandement régulier.

La Cour de Douai a d'ailleurs confirmé cette manière de voir par un arrêté du 24 juin 1874 (1).

Ce mode de recouvrement si utile pour les municipalités, ne s'applique qu'aux personnes morales pour lesquelles la loi l'a autorisé.

C'est ainsi que, faute d'un texte spécial leur accordant l'usage de cette faculté, les bureaux de bienfaisance et les associations syndicales autorisées ne peuvent recourir à ce moyen.

---

(1) *Mémorial*, 1874, p. 480

Il a été notamment étendu par la loi du 10 août 1871 (art. 66) au recouvrement des divers produits éventuels des départements, recouvrement qui peut s'opérer « en vertu de rôles ou états de produits rendus exécutoires par le préfet et remis comme titres de perception au trésorier-payeur général.

En ce qui concerne l'Etat, les ministres peuvent agir, dans certains cas, par voie d'arrêté de debet suivi de contrainte à l'égard, soit des reliquataires de deniers publics, soit de comptables.

La loi permet en outre des remises gracieuses suivant certaines formes.

A ce dernier point de vue, aucune loi n'est intervenue pour permettre la remise gracieuse d'une somme due à une commune.

#### § 4. — *Modes spéciaux de perception.*

L'article 154 de la loi municipale ne s'applique pas aux produits pour lesquels existe un mode spécial de recouvrement. Il en est ainsi notamment des revenus des bois communaux.

La perception de cette recette générale présente

des cas spéciaux de responsabilité qui ont leur source dans l'arrêté de vendémiaire.

La vente des coupes de bois a lieu par adjudication, mais, comme les adjudicataires sont généralement des commerçants, on ne leur demande pas des avances qui pourraient mettre obstacle à leur commerce. Ils ne paient comptant qu'un dixième du prix de l'adjudication, le surplus étant réparti sur plusieurs échéances fixes au moyen de traites.

L'adjudication s'effectue par devant le préfet ou le sous-préfet de l'arrondissement où les coupes sont situées, en présence des agents forestiers, du maire ou d'un adjoint et du receveur de la commune propriétaire, sans néanmoins que la présence du maire ou du receveur dûment appelés entraîne la nullité de l'opération (1).

Le prix principal des coupes doit être recouvré directement par le receveur municipal, lequel à raison de sa participation à ce service, est appelé à reconnaître conjointement avec l'administrateur de la commune, la solvabilité des adjudicataires et de leurs cautions.

---

(1) « Car, en cas d'absence, qui peut être causée par maladie ou affaire indispensable dans une autre commune, l'adjudication se trouverait forcément ajournée ou entachée d'illégalité. » Discussion sur l'article 16 de la loi de 1837.

Là commence sa responsabilité. Le fonctionnaire chargé de procéder à l'adjudication est juge de la solvabilité du concessionnaire.

Mais le receveur municipal est tenu d'éclairer le Président sur la situation des personnes qui se présentent et defaire consigner au procès-verbal ses observations et même ses protestations.

Pendant il ne peut aller plus loin ni s'opposer à la vente ; sinon on aurait pu craindre qu'il fût trop exigeant et que, par suite, les soumissionnaires renoncassent à se présenter. Mais une fois l'adjudication tranchée, c'est à lui qu'il incombe de déterminer les garanties que l'adjudicataire doit fournir pour assurer le paiement des traites.

Généralement les cahiers de charges imposent à l'adjudicataire l'obligation de présenter dans les cinq jours qui suivent celui de l'adjudication, une caution et un certificateur de caution qui s'obligent solidairement avec lui à toutes les charges et conditions de l'adjudication, et aux dommages, restitutions et amendes qu'ils auraient encourues, lors même, en cas d'instance, que les cautions et certificateur de caution n'auraient pas été mis en cause.

Le receveur municipal demeure responsable de l'insolvabilité de l'adjudicataire lorsque celui-ci,

n'ayant pas fourni de caution et ayant dès lors encouru la déchéance, il n'a pas provoqué cette déchéance dans le délai de dix jours à partir de la date de l'adjudication.

C'est au comptable qu'il incombe d'examiner la solvabilité des cautions. Sa responsabilité serait mise en cause si, aux échéances, les traites (1) n'étaient pas payées. Au surplus, on ne peut incriminer le comptable que si la cause de l'insolvabilité est antérieure à l'adjudication. Dans le cas contraire, il faudrait prouver que le comptable aurait pu la connaître s'il avait été plus diligent.

Ces divers cas de responsabilité résultent bien de l'obligation imposée aux receveurs de veiller sur les droits de la commune, de faire toutes les diligences et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la rentrée des produits communaux.

D'autres modes spéciaux ont été prévus par la loi pour le recouvrement de certains produits municipaux. Ils visent notamment les perceptions effectuées par des préposés spéciaux. Nous leur consacrerons plus loin un chapitre, car d'import-

---

(1) Les échéances des traites sont : 31 mars, 30 juin, 30 septembre, 31 décembre. Ces valeurs sont tirées par la caution sur l'adjudicataire qui les accepte et endossées par le certificateur de caution qui les passe à l'ordre du receveur municipal.

tantes questions se trouvent soulevées à ce sujet. Nous devons cependant parler de la perception des produits appartenant à une commune ou à un établissement de bienfaisance et situés dans un arrondissement autre que celui de leur titulaire. Ces produits sont en général des rentes ou des créances.

Les percepteurs des communes où habitent les débiteurs sont chargés d'effectuer les recouvrements pour le compte des communes ou des établissements créanciers. A cet effet, les receveurs font parvenir au trésorier-payeur de leur département, par l'entremise des receveurs des finances, les titres de recette à opérer pour leur compte. Les percepteurs n'ont besoin d'aucune procuration des receveurs pour recouvrer les produits. Ils ont qualité pour poursuivre et libérer les débiteurs. Ils seraient responsables des non valeurs qui résulteraient de leur négligence ; ils répondraient également des prescriptions et des péremptions qui seraient encourues par suite du défaut de renouvellement des titres et des inscriptions hypothécaires.

Toutefois ils n'encourent de responsabilité pour la péremption des titres qu'autant que les receveurs intéressés les ont requis, par l'intermédiaire du receveur des finances, de faire les actes conservatoires, pour empêcher la péremption des titres

dont ils sont détenteurs, six mois au moins avant l'expiration des délais. Avant d'entamer les poursuites, le receveur local a donc un rôle important qu'il doit remplir avec soin, car nombreux sont les cas dans lesquels il peut avoir à répondre de sa négligence.

En matière de diligence, cette responsabilité apparaît nettement, car le receveur agit seul.

Nous verrons qu'en matière de poursuites, il n'en est plus de même. Il agit concurremment avec le maire de la commune, de sorte que sa responsabilité comme son rôle sont plus difficiles à préciser.

---

## CHAPITRE II

### Les Poursuites

---

#### § 1. — *Droits respectifs du maire et du receveur municipal.*

C'est un principe fondamental en droit public que les fonctions d'ordonnateur et de comptable doivent être séparées.

Il en est ainsi du maire et du receveur municipal. Mais, d'une part, en vertu de l'article 90 de la loi municipale, le maire est chargé, sous le contrôle du Conseil municipal, et la surveillance de l'auto-

rité supérieure « de représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant ».

D'autre part, en vertu de l'article 153 de la même loi, le receveur est chargé seul et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de toutes les sommes dues à la commune. Comment répartir le rôle respectif de ces deux agents ?

On a pensé qu'au maire seul appartenait le droit d'ester en justice et de représenter son Administration dans la poursuite de ses droits. A la vérité, le receveur cesse d'avoir qualité dès qu'il y a contestation de la part des débiteurs, parce que l'action judiciaire est engagée.

Cette opinion n'a pas été généralement partagée. Lorsque l'arrêté de vendémiaire fut rendu, les mêmes questions s'élevèrent relativement à l'étendue des droits des comptables, en ce qui touche les poursuites à exercer contre les débiteurs.

On se demanda d'abord si les comptables, étant chargés par l'arrêté d'assurer la recette et la perception des revenus, et de faire faire, à cet effet, tous les exploits, significations et commandements nécessaires, étaient investis aussi du pouvoir de porter devant les tribunaux les actions à intenter

par les communes et les établissements assimilés.

Il fut répondu dans la circulaire du 30 germinal an XII, que « ce serait mal interpréter l'arrêté que de lui donner cette extension. Les actions à intenter par devant les tribunaux ne peuvent y être portées qu'en vertu d'une délibération des administrateurs et qu'à la charge, par ces derniers, de remplir pour tous les cas qui se présentent les formalités prescrites par les articles 11, 12, 13, 14 et 15 de l'arrêté du 7 messidor an IX, dont l'application, suivant un avis du Ministre de la Justice, doit se faire à tous les procès, quelle qu'en soit la nature et même aux contestations à décider par les Conseils de préfecture. »

C'est donc aux maires et non aux receveurs qu'il appartient de suivre les actions judiciaires.

Ainsi, au cas d'un commandement signifié à la requête d'une commune pour avoir paiement de redevances représentant l'intérêt du prix de vente de terrains communaux occupés par les défendeurs, le maire a seul qualité pour défendre à l'opposition fondée sur ce que les redevances ne sont pas dues à raison de ce que la commune n'était pas propriétaire, cette opposition soulevant une

exception qui intéresse le fond même de la propriété communale.

Par suite, la procédure doit être annulée si le receveur municipal a été seul mis en cause (1). Une contrainte pour le paiement de la taxe représentative des frais de casernement est, pour la même raison, valablement décernée au maire, qui a seul qualité pour former opposition à cette contrainte et pour défendre en justice à l'action de la régie (1).

C'est également au maire et non au receveur municipal que le débiteur d'une rente due à la commune doit faire des offres réelles (2).

D'ailleurs la nullité résultant de ce que la commune a été irrégulièrement représentée est d'ordre public (3).

Il résulte de ces observations que, lorsque le receveur municipal agit en justice, il le fait comme mandataire de l'Administration.

L'arrêté de vendémiaire dispose d'ailleurs que les poursuites doivent être exercées à la requête du maire.

---

(1) Cassation, 10 février 1897.

(1) Le pouvoir de représenter la commune pour la réception de cette contrainte n'a pas, en effet, été attribué par les lois spéciales de la matière au receveur municipal. (Sirey, 1908, 1, 39.)

(2) Cour de Caen, 22 février 1899. *Mémorial*, p. 228.

(3) Sirey, 1901, 1, 339.

Quelle serait la conséquence du défaut de cette formalité ?

Il semble d'abord que la loi de 1884, en reproduisant textuellement, dans ses articles 153 et 154, les articles 62 et 63 de la loi de 1837, a entendu conserver l'interprétation qu'en a donné le décret du 31 mai 1862, lequel dispose dans son article 518 : « Les receveurs municipaux sont tenus de faire faire contre les débiteurs en retard de payer, et « à la requête des maires... »

On pourrait cependant opposer un arrêt de Cassation du 25 avril 1893 (4), d'après lequel « c'est au receveur municipal et sous sa responsabilité qu'il appartient de poursuivre et d'assurer la rentrée des sommes dues à la commune, et d'adresser toutes sommations et mises en demeure en la forme prescrites par les règlements pour assurer la rentrée de ces créances » mais il convient d'observer que la question de savoir si les poursuites par le receveur municipal doivent être faites « à la requête du maire » n'a pas été soulevée devant la Cour de Cassation.

La jurisprudence a récemment admis qu'un commandement, tendant au recouvrement de sommes

---

(4) Sirey, 1896, 1, 324.

dues par le fermier des droits de place d'une commune, qui a été fait sur les poursuites et diligences du receveur et non à la requête du maire était valable (1).

Néanmoins, en matière de taxes assimilées, l'autorisation de poursuivre le débiteur doit être demandée au maire, à moins qu'il ne s'agisse de la délivrance d'une contrainte mixte mentionnant comme part du Trésor une somme supérieure à celle due à la commune.

Le débiteur ne pourrait toutefois arguer du défaut d'autorisation pour se soustraire au paiement des frais, cette autorisation étant sans influence sur la validité des poursuites.

## § 2. — *Poursuites en matière de taxes assimilées.*

### A. — *Taxes assimilées aux contributions directes.*

Le principe est absolu en cette matière : le receveur a seul qualité pour poursuivre les redevables.

Cela résulte de l'article 153 de la loi municipale,

---

(1) Sirey, 08, 2, 51. Voir aussi Sirey, 01, 1, 339.

précité. Ainsi, en ce qui concerne les licences municipales par anticipation, le recouvrement peut être confié au percepteur ou au service des contributions indirectes.

Mais c'est toujours le receveur municipal qui poursuit.

Ainsi que nous venons de le voir, c'est en matière de taxes assimilées que l'autorisation du maire est nécessaire.

Si le maire refuse, il doit donner son refus par écrit, de telle sorte que le comptable ait une justification.

Si le comptable estime que le sursis n'est pas justifié et risque de compromettre les intérêts municipaux, il en réfère hiérarchiquement au préfet qui décidera, s'il y a lieu, de procéder aux poursuites ou de provoquer une délibération du Conseil municipal.

En négligeant de se munir de l'autorisation du maire lorsqu'elle est nécessaire, le comptable s'expose à voir discuter par le Conseil municipal l'admission en non-valeur des frais de poursuites de cotes devenues irrecevables.

Le receveur qui oublierait ses obligations et notamment les actes conservatoires et de poursuites

auxquels il est tenu par l'arrêté de vendémiaire engagerait sa responsabilité.

Les poursuites en matière de taxes assimilées aux contributions directes sont effectuées par le receveur municipal, sous la direction du receveur des finances. Elles se divisent en poursuites sans frais et en poursuites avec frais.

Elles commencent par la sommation sans frais suivie du commandement, de la saisie des meubles et de leur vente.

La sommation sans frais est une poursuite administrative, les autres des poursuites judiciaires.

Aucune de ces dernières, si ce n'est une saisie arrêt, ne peut être exercée au nom d'une commune qu'en vertu d'une contrainte décernée par le receveur particulier, visée par le sous-préfet et qui désigne nominativement les contribuables à poursuivre.

Cette contrainte est elle-même décernée en vertu du rôle.

C'est donc, en somme, un mandement particulier qui constitue pour l'agent de recouvrement un ordre de procéder par voie d'exécution forcée contre les redevables. L'absence de contrainte entraînerait la nullité des actes de poursuites et les frais resteraient à la charge du comptable sans

préjudice des dommages intérêts auxquels il pourrait être condamné envers la partie.

La contrainte est exécutoire par elle-même et sans homologation des tribunaux. Il y en a deux sortes : l'une à fin de sommation avec frais, l'autre à fin de commandement.

Pour chaque poursuite ultérieure il est seulement dressé un état indiquant les contribuables à poursuivre.

Cet état, certifié par le receveur, visé par le receveur particulier, rappelle la contrainte décernée pour le commandement et qui suffit pour les poursuites subséquentes, sauf toutefois l'autorisation du sous-préfet pour la vente des meubles.

La saisie immobilière ne peut être poursuivie qu'avec l'autorisation du ministre des finances, sur la proposition du receveur particulier et l'avis du préfet.

Un décret du 24 avril 1902 a substitué aux porteurs de contraintes les facteurs des postes et les huissiers pour exercer les poursuites.

Les sommations avec frais et les commandements concernant les taxes assimilées sont notifiés par la poste. Les huissiers interviennent pour les actes de poursuites ultérieures.

Les sommes dues à titre de prestation ou de taxes telles que celles qui sont visées par l'article 140 de la loi municipale (taxe sur les chiens et autres) peuvent être réunies dans le même acte de poursuites avec celles dues tant sur les contributions directes que sur les taxes communales assimilées ; une fois la poursuite exercée, le coût doit être imputé au service (celui du Trésor ou celui des communes embrassant naturellement toutes les taxes communales) qui porterait la plus forte dette, et qui doit, dès lors, être présumé avoir motivé la poursuite (1).

La réunion des deux dettes dans le même acte n'empêche pas d'ailleurs qu'on doive recourir à l'autorisation du maire en ce qui concerne les taxes sus visées. Si le maire refuse l'autorisation, il est passé outre aux poursuites relatives aux contributions directes et les produits communaux sont, plus tard, s'il y a lieu, l'objet d'une poursuite spéciale. Toutefois, si, dans la contrainte mixte la dette envers le Trésor est la plus forte, il n'est pas besoin de recourir à l'autorisation du maire, puisque, dans ce cas, la poursuite pour la dette communale est purement accessoire.

---

(1) Circulaire Comptabilité publique du 26 janvier 1863.

Aux termes de la loi du 12 novembre 1808 le Trésor a, pour le recouvrement des impôts, un privilège qui s'exerce avant tout autre, sauf les frais de justice et porte :

1° Pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante ; sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution ;

2° Pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilières, des portes et fenêtres et des patentes et des autres contributions directes et personnelles sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant au redevable en quelque lieu qu'ils se trouvent.

On s'est demandé si le privilège de la loi de 1808 s'appliquait aux taxes perçues au profit des communes.

La question a été très controversée. L'article 58 de la loi de finances du 30 mars 1902 a eu pour but de régler la question par un texte formel en disposant, suivant cet article : « Les dispositions de la loi de 1808 sont applicables aux taxes communales assimilées aux contributions directes.

« Toutefois, le privilège ainsi créé prendra rang immédiatement après celui du Trésor public. »

Ce privilège est préférable aux privilèges du

Trésor concernant les impôts indirects et les douanes.

Néanmoins, il est primé par celui des droits de timbre et des amendes y relatives qui vient au même rang que celui de l'impôt direct.

Une difficulté s'est présentée en ce qui concerne la taxe vicinale. La taxe vicinale rentre incontestablement dans les prévisions de l'article 58 de la loi de 1902. Mais le privilège de la loi de 1808 est d'une nature mixte, selon qu'il s'applique à la contribution foncière et aux taxes assimilées à cette contribution ou bien aux autres contributions et taxes directes et personnelles. La question se pose donc de savoir quelle est la nature du privilège qui garantit le recouvrement de la taxe vicinale.

En l'absence d'une disposition formelle de la loi qui a créé la taxe vicinale, cette question ne paraît pouvoir être résolue qu'à l'aide d'une distinction.

Il semble, en effet, qu'au point de vue du privilège, la taxe vicinale doive être décomposée en deux parties comprenant : la première, les centimes additionnels à la contribution foncière ; la seconde, les centimes additionnels aux autres contributions.

Ces divers centimes sont d'ailleurs portés distinc-

tivement sur le rôle ainsi que sur les avertissements : il est donc facile de savoir quel est le montant de chacune des deux parties indiquées ci-dessus. Pour la première partie, qui forme, en quelque sorte, un accessoire de l'impôt foncier, le privilège de la commune semble devoir être de même nature que celui de la contribution foncière ; mais comme la taxe vicinale fait l'objet d'un rôle distinct, le privilège communal doit passer après celui du Trésor.

En ce qui concerne la seconde partie, elle semble, pour des raisons analogues, garantie par un privilège de même nature que celui des contributions mobilières, des portes et fenêtres et des patentes, mais passant immédiatement après ce dernier privilège.

Dans le cas où un immeuble a changé de propriétaire, et où le nouveau propriétaire n'est pas encore imposé à la taxe vicinale, le comptable conserve une action personnelle contre l'ancien propriétaire inscrit au rôle ; mais il peut également, s'il le juge utile, faire valoir le privilège sur les fruits et revenus de l'immeuble pour la portion de la taxe vicinale assise sur la contribution foncière de cet immeuble.

Le comptable peut aussi faire notifier des somma-

tions aux tiers détenteurs de deniers provenant du chef des redevables de taxes vicinales et affectés au privilège de la contribution. Il a donc le droit de se faire remettre par ce moyen les loyers ou fermages d'un immeuble pour le paiement de la taxe vicinale assise sur la contribution foncière de cet immeuble et tous les fonds dus au redevable sans distinction pour le paiement de la taxe vicinale assise sur les autres contributions. Dans tous les cas, la sommation devra être limitée aux cotes de l'année échue et de l'année courante.

B. — *Taxes assimilées aux contributions indirectes.*

Comme nous l'avons déjà fait observer, les receveurs municipaux n'ont qu'exceptionnellement à poursuivre eux-mêmes les assujettis pour le recouvrement des taxes communales assimilées aux contributions indirectes.

Lorsqu'il y a lieu d'exercer les poursuites, elles ont lieu en vertu de contraintes décernées par le juge de paix.

Les contraintes régulièrement décernées produisent les mêmes effets que les jugements ; elles per-

mettent de saisir et de vendre les meubles et les immeubles du débiteur. Toutefois, elles n'emportent pas hypothèques tant qu'elles n'ont pas été validées par un jugement (1).

Toute contrainte doit être signifiée à la requête du maire et notifiée par ministère d'huissier.

Cette procédure peut être employée contre les préposés, régisseurs ou fermiers d'octroi en cas de retard dans les versements qu'ils sont tenus de faire aux caisses des communes. Indépendamment de ces poursuites, le receveur peut, avec l'autorisation du maire, faire verser directement à la caisse communale, par les receveurs d'octroi, les fonds provenant de leurs recettes, jour par jour, sous leur responsabilité personnelle.

La contrainte précède la saisie. Elle ne peut être suspendue que par une opposition formée par le redevable devant le Tribunal civil de l'arrondissement. Elle est exécutée conformément au titre XV du livre 5 de la première partie du Code de procédure civile.

Par le fait de leur assimilation aux contributions indirectes, les droits de stationnement, de place et d'abattage doivent être poursuivis contre les rede-

---

(1) Cassation, 28 janvier 1828, 9 novembre 1880. Sirey, 81, I, 61. Sirey, 29, II, 339.

vables par voie de contraintes comme les taxes d'octroi. L'emploi de l'état de recouvrement rendu exécutoire par le sous-préfet ne constituerait pas un titre exécutoire valable pour le recouvrement de ces taxes.

Les contestations relatives à celles-ci sont jugées en premier et dernier ressort par les tribunaux de première instance dans les mêmes formes que celles qui sont relatives aux droits d'enregistrement.

§ 3. — *Poursuites contre les débiteurs non considérés comme contribuables.*

A. — *Devoirs du receveur avant d'entamer les poursuites.*

Avant d'entamer les poursuites, le receveur doit se rendre compte de la forme exécutoire du titre qu'il a entre les mains.

Nous savons que la procédure diffère suivant qu'il s'agit d'un rôle nominatif ou d'un titre exécutoire de droit commun. Notamment on ne peut employer les mêmes agents de poursuite.

En matière de contributions directes et de taxes assimilées nous avons vu que l'on recourait aux porteurs de contraintes, remplacés aujourd'hui par les facteurs des postes ou les huissiers. Pour les poursuites contre les débiteurs non considérés comme contribuables, les communes sont tenues d'agir comme les particuliers par les voies que le Code de procédure ouvre aux citoyens et d'employer les agents qu'il indique pour l'exécution forcée des actes. Or les particuliers n'ont à cet égard d'autres moyens d'exécution que ceux qui résultent de la nature des titres dont ils sont porteurs.

Il est donc essentiel de s'attacher avant tout à reconnaître ces titres et à les distinguer.

Pour qu'un titre puisse être mis à exécution contre celui qui a souscrit l'engagement, la première condition est que ce titre soit exécutoire.

Certains titres le sont par eux-même ; d'autres ont besoin de jugements de tribunaux qui les rendent tels.

Les actes passés par devant notaire et qui contiennent des obligations pour des sommes déterminées et liquidées, ont force exécutoire par eux-mêmes et sans qu'il soit besoin de l'intervention des tribunaux : les expéditions qui portent le nom de grosses et que les notaires sont autorisés à délivrer,

sont intitulées et terminées comme les jugements et comme eux elles n'ont besoin, pour être exécutées contre les débiteurs que d'être signifiées à la partie poursuivie ; après la signification, commandement est fait, puis la saisie et la vente.

C'est là ce qui distingue les actes notariés des actes sous seing privé.

Le receveur municipal doit donc avant toute chose examiner la nature du titre qu'il a entre les mains afin de reconnaître s'il est immédiatement exécutoire ; sinon il doit en rendre compte au maire qui délivrera, s'il y a lieu, un état de recouvrement tel qu'il est prescrit à l'article 154 de la loi municipale.

Souvent les règles de la procédure peuvent ne pas être familières à ces fonctionnaires, parce que beaucoup d'entre eux n'ont pas eu l'occasion de faire une étude spéciale du Code et qu'il n'entre pas d'ailleurs dans leurs fonctions habituelles d'en appliquer les dispositions.

Dans ce cas le receveur doit consulter l'huissier de l'administration qui l'éclairera facilement sur son devoir.

Ces obligations découlent pour le receveur de l'arrêté de vendémiaire. Il doit s'y conformer pour mettre sa responsabilité à couvert.

B. — *Ouverture des poursuites.*

Lorsque le receveur a le titre exécutoire entre les mains et que le débiteur ne se libère pas à l'échéance, il doit immédiatement et sans autorisation remettre ce titre à l'huissier. Les poursuites sont précédées d'une mise en demeure de payer.

La forme n'en est pas absolument rigoureuse. L'article 1139 du Code Civil dispose en effet que « le débiteur est constitué en demeure, soit par une sommation ou par un autre acte équivalent, soit par l'effet de la convention, lorsqu'elle porte que, sans qu'il soit besoin d'acte et par la seule échéance du terme, le débiteur sera en demeure ». Ainsi la mise en demeure peut consister dans tout acte par lequel le créancier affirme au débiteur qu'il veut formellement l'exécution de son engagement (1).

On doit voir un acte équivalent à une sommation dans l'avertissement adressé au débiteur d'une commune par actes à lui notifiés à la requête du receveur municipal, alors que, d'après le cahier

---

(1) Une simple lettre suffit. Dalloz, 1904, 1, 14. Reg. 28 octobre 1903.

des charges de l'adjudication, la mise en demeure de payer doit être notifiée à la requête de l'agent chargé par la loi d'opérer le recouvrement en la forme prescrite par les règlements, et qu'il est constaté par le juge du fait « que les avertissements, d'après leur contexte et les circonstances dans lesquelles ils ont été adressés ont constitué une interpellation suffisante pour être considérés comme l'équivalent d'une sommation, et qu'il est justifié que les mises en demeure ont touché le redevable » (1).

Le juge du fond qui le déclare ainsi fait une appréciation souveraine (2).

Nous ferons encore cette remarque que les actes, quoique faits à la diligence du receveur, doivent cependant être intitulés : à la requête du maire, aux termes de l'arrêté de vendémiaire.

#### C. — *Suite de la procédure.*

Comme en matière civile, les poursuites à exercer contre les débiteurs ont trois degrés :

---

(1) Sirey, 1896, 1, 324.

(2) Arrêt précité. D. 04, 1, 14.

Le commandement ;

La saisie exécution des meubles ;

La vente des meubles.

De longues contraverses se sont élevées pour savoir dans quelles limites le receveur municipal peut exercer cette procédure et notamment s'il pouvait aller jusqu'à la vente des meubles. Aux termes de l'arrêté de vendémiaire ce comptable est chargé, « sous sa responsabilité personnelle, de faire faire contre les débiteurs en retard de payer et à la requête du maire les exploits, significations, commandements et poursuites nécessaires ». Cet arrêté ne distingue pas entre les divers actes de procédure. Il n'a pas dit que toutes les poursuites préliminaires seraient exercées par le receveur, et que la vente serait suivie par l'administration. Et, du moment qu'il charge le receveur du soin de la recette des produits, il a dû entendre que l'opération du recouvrement s'étendrait jusqu'à l'encaissement définitif des produits. Cette interprétation a été néanmoins combattue.

Ce qui avait pu contribuer à jeter le trouble dans l'esprit de quelques receveurs, ce sont les dispositions de la circulaire du 3 brumaire an XII par laquelle le Ministre de l'Intérieur fit l'envoi aux préfets de l'arrêté de vendémiaire.

Cette circulaire expliquait en effet que, d'après cet arrêté, les receveurs auraient à poursuivre les débiteurs « jusqu'à et y compris la saisie exécution de leurs biens ». De ces termes limitatifs, on pouvait induire que la vente était exclue des poursuites que devait faire le receveur.

L'instruction générale du 15 décembre 1826, dans son article 595, semble consacrer cette manière de voir. Cet article s'exprime ainsi :

« Lorsqu'il y a lieu de procéder à la vente des meubles et d'exercer d'autres poursuites judiciaires, ces poursuites sont exercées par le maire avec l'autorisation du Conseil de préfecture. »

En s'attachant à la rigueur des termes de cette instruction, on pouvait, en effet, au premier abord, être tenté d'en conclure que les Conseils de préfecture devaient être appelés à autoriser les communes non seulement quand il y a lieu d'intenter une action judiciaire contre un débiteur, mais encore lorsqu'il ne s'agit que de poursuivre extra-judiciairement contre lui l'exécution d'un titre paré, et que c'est aux maires à exercer les poursuites.

La Cour des Comptes n'a pas admis cette interprétation donnée par l'instruction de 1826 à l'arrêté de vendémiaire et à la circulaire du 3 brumaire.

Elle a pensé que la circulaire, en disant que les

receveurs poursuivraient les débiteurs jusques et y compris la saisie de leurs meubles, n'avait pas pu entendre que ces comptables demeureraient étrangers à ce qui concerne la vente : ce texte avait voulu seulement qu'après la saisie faite et avant de passer outre à la vente, le receveur prévint l'administration et lui référât pour savoir s'il devait consommer cet acte de poursuites, le plus grave de tous, puisqu'il tend à dépouiller le débiteur. En outre, l'intérêt bien entendu des communes et des établissements exige qu'un tel acte ne soit pas exercé sans ménagements, et sans en calculer mûrement les résultats.

Cette circulaire ne pouvait d'ailleurs modifier l'arrêté du gouvernement ; elle n'en avait pas le pouvoir, et, si elle avait prescrit des dispositions contraires à celles de l'arrêté, celles-ci seraient demeurées sans force et, aujourd'hui encore, l'arrêté, qui est une loi, devrait être exécuté.

Tel était aussi le sens dans lequel l'article 595 précité de l'instruction générale de 1826 devait être entendu.

Lorsqu'il est dit, dans cet article, que les poursuites relatives à la vente des meubles seront exercées par les maires, cet article n'a pas voulu parler

des actions judiciaires auxquelles donnerait lieu la vente des meubles.

Ces mots qui terminent la disposition : « avec l'autorisation des Conseils de préfecture » ne s'appliquent, en effet, qu'à la seconde partie de la disposition contenue dans le même article, c'est-à-dire aux poursuites judiciaires, puisque c'est après avoir spécifié ces dernières poursuites que cette instruction ajoute : « ces poursuites (les poursuites judiciaires) sont exercées par les maires avec l'autorisation des Conseils de préfecture ».

Ces actions ne peuvent être suivies, en effet, devant les tribunaux que par les maires, conformément à l'article 90, § 8, de la loi municipale.

Or, la vente n'est pas une action judiciaire. Elle s'opère en dehors des tribunaux et sans leur intervention, toutes les fois que le créancier agit en vertu d'un titre exécutoire non contesté.

C'est, en un mot, un simple acte de poursuite tendant au recouvrement de revenus, et, comme tel, il appartient au receveur d'en suivre l'exécution.

La jurisprudence de la Cour des Comptes s'est montrée constante dans l'application de ces principes (1).

---

(1) *Mémorial*, 1839, p. 348.

Elle a déclaré maintes fois définitivement responsables des sommes à recouvrer des receveurs qui s'étaient arrêtés après la saisie exécution et ne s'étaient pas mis en mesure de passer outre à la vente.

Telle a été également la pratique constante de l'administration qui a été consacrée par l'article 850 de l'instruction générale du 20 juin 1859<sup>1</sup>.

Conformément aux règlements, « les receveurs porteurs de titres exécutoires appartenant aux communes doivent en suivre l'exécution contre les débiteurs jusques et y compris la saisie exécutoire de leurs meubles. Après cet acte de poursuites ils ont à écrire au maire pour prévenir ce fonctionnaire qu'ils ont fait procéder à une saisie exécution des meubles du sieur..., débiteur de la somme de... envers la commune ; que, par le procès-verbal de cette saisie en date du... la vente a été, conformément au Code Civil, indiquée pour le... du mois de... ; qu'à moins d'ordres contraires de sa part, il passera outre à la vente. »

Le sursis ne peut être que l'exception : le receveur a en effet besoin, non pas d'une décision qui l'autorise à poursuivre, mais d'un ordre qui arrête la poursuite en lui enjoignant de surseoir. Il doit être donné par écrit.

Une question se présente ici :

Faut-il que le Conseil municipal délibère sur le sursis ou bien n'est-ce là qu'un acte d'administration qui appartient au maire seul ?

Il y a lieu de distinguer : s'il s'agit d'accorder un sursis de quelques jours, il paraît évident que le maire, chargé par l'article 90 de gérer les biens de la commune, a qualité suffisante pour l'accorder ; mais s'il s'agit d'un délai prolongé qui donnerait au sursis le caractère d'un véritable terme, dans ce cas le Conseil municipal doit être appelé à délibérer ; car, accorder à un débiteur un délai pour le paiement de son obligation est un acte qui tend à modifier les titres de perception de la commune, et qui touche gravement à ses intérêts, puisque le paiement de ses dépenses, et, par suite, l'entretien de ses services reposent sur la réalisation des revenus.

Une telle délibération est soumise à l'approbation préfectorale et le préfet peut refuser de sanctionner les sursis qui lui paraissent contraire aux intérêts de la commune.

Les intérêts financiers des communes exigent, en effet, que le recouvrement des revenus suive toujours un cours régulier, de sorte que l'exemple de

sursis trop répétés peut créer de dangereux précédents.

Les débiteurs, comptant sur des délais, en réclameraient sans cesse et il en résulterait des retards préjudiciables. D'un autre côté, l'ajournement de la vente des objets saisis, laissant courir les frais de gardiens judiciaires, devient une cause de ruine pour le débiteur lui-même, aggrave sa position et rend sa libération plus difficile.

De toute manière, la commune est exposée à des non-valeurs.

C'est pourquoi les règlements ont imposé aux receveurs l'obligation de donner avis aux préfets, dans les vingt-quatre heures, des ordres de sursis qu'ils ont reçus, afin que ces fonctionnaires puissent leur adresser telles observations qu'ils jugeraient nécessaires, et, au besoin, ordonner d'office la convocation du Conseil municipal, si le maire négligeait de la demander, dans le cas d'un sursis trop prolongé.

Conformément aux principes généraux, lorsqu'il y a lieu de procéder à des poursuites judiciaires autres que celles dont il vient d'être parlé, ces poursuites sont exercées par les maires, en vertu d'une délibération du Conseil municipal. (1)

---

(1) La loi du 8 janvier 1905 a supprimé l'autorisation du Conseil de Préfecture.

Le maire peut, néanmoins, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre.

En résumé :

1° Les receveurs ont qualité pour poursuivre les débiteurs jusqu'à la saisie exécution de leurs meubles sans autorisation préalable ;

2° Quant à la vente des objets saisis, c'est aussi à leur diligence qu'elle doit être suivie, mais seulement ils doivent en avertir leurs administrations qui peuvent y faire surseoir.

L'arrêté de vendémiaire oblige les comptables à veiller à la régularité de la procédure.

Si une commune subissait une perte par suite d'une faute grave dans l'exercice des poursuites, le receveur serait tenu d'en répondre personnellement et pécuniairement.

---

## CHAPITRE III

### Les mesures conservatoires

---

Les receveurs des communes n'ont pas seulement un rôle d'action pour le recouvrement des produits communaux, mais aussi un devoir de conservation à l'égard des droits de la commune. Ce rôle est certainement le plus délicat.

En effet, les dispositions de l'arrêté de vendémiaire visent les mesures à prendre à l'égard des débiteurs et particulièrement tous les actes qui peu-

vent être utiles pour protéger les intérêts de la commune.

Aux termes de ce texte, les comptables « doivent avertir les administrateurs de l'échéance des baux, empêcher les prescriptions, veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques ».

Cette mission ressemble singulièrement à celle d'un tuteur à l'égard des biens de son pupille. Il en résulte un grand nombre d'obligations dont la complexité rend souvent fort délicates les fonctions de receveurs municipaux.

### § 1. — *Le renouvellement de baux.*

La première de ces obligations fait un devoir au comptable d'avertir l'administrateur de l'échéance des baux.

On peut s'étonner de l'importance spéciale donnée dans le texte à cette prescription. C'est qu'elle vise non seulement les baux naissant de la location des biens immobiliers, mais aussi et surtout ceux

des biens immobiliers, mais aussi et surtout ceux qui résultent de l'affermage des services municipaux et des régies de recette.

La mise à ferme des biens communaux est faite sous les clauses et conditions insérées dans un cahier des charges dressé par les maires et homologué par les préfets sur l'avis des sous-préfets.

Ce document détermine le mode et les conditions du paiement à faire par l'adjudicataire, ainsi que les garanties que celui-ci doit fournir.

Il doit en être donné communication aux receveurs municipaux avant l'adjudication.

Ceux-ci doivent, en effet, prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les droits de la commune. En outre, si un comptable trouvait insuffisantes ou aléatoires les garanties offertes par l'ayant droit, l'arrêté de vendémiaire lui ferait un devoir d'en avertir le maire ou le préfet afin de couvrir sa responsabilité.

Il doit d'ailleurs assister à l'adjudication à laquelle il est procédé par le maire, assisté de deux conseillers municipaux.

Il peut, s'il le juge utile, consigner des observations sur le procès-verbal, afin qu'elles éclairent le préfet chargé d'approuver définitivement les opérations.

Les baux de biens ruraux ne sont pas susceptibles d'être continués par tacite reconduction, à moins d'une autorisation expresse de l'autorité préfectorale.

En principe, si le maire est chargé de passer les baux, il ne le fait que sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'autorité supérieure. Il n'agit cependant que comme mandataire de la municipalité dont le Conseil détermine les conditions des contrats à passer.

On comprend donc la nécessité pour le maire d'être averti des échéances. L'avertissement doit d'ailleurs être donné par écrit et plusieurs mois d'avance. Il en est de même de l'affermage des services municipaux et des régies de recettes ainsi que nous le verrons dans un chapitre subséquent.

## § 2. — *Conservation des domaines.*

En chargeant les receveurs municipaux de veiller à la conservation des domaines, l'arrêté de vendémiaire a eu pour but, suivant la circulaire du 3 brumaire an XII, de remédier à l'absence com-

plète de surveillance qui existait alors à cet égard.

Il ne s'agit pas ici pour le comptable d'empêcher les dégâts matériels ni d'avertir les autorités compétentes du mauvais état des constructions. Il n'a pas à faire effectuer les travaux de réparation ni à contracter des assurances contre l'incendie.

Ces fonctions regardent le maire. En vertu de l'article 90 de la loi municipale, il est en effet chargé, « sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'autorité supérieure :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits... ;

4° De diriger les travaux communaux. »

Le receveur ne saurait être rendu responsable de l'écroulement d'un édifice dû au mauvais entretien, ses obligations ne concernant en somme que les sources de revenus de la commune.

Le comptable doit veiller à ce qu'aucune atteinte ne soit portée aux droits de propriété, s'usufruit, d'usage, ou aux créances que peut avoir la commune.

La mission de cet agent est d'ailleurs singulièrement facilitée par l'état de l'actif où se trouvent tous les renseignements qui peuvent lui être utiles.

§ 3. — *Conservation des deniers.*

En ce qui concerne la conservation des deniers, la responsabilité des receveur a été singulièrement atténuée par les dispositions administratives prises à cet égard.

Comme les comptables n'ont pas toujours une caisse bien organisée, il a paru qu'on ne devait pas laisser entre leurs mains des sommes importantes. Toutes les sommes dont ils n'ont pas besoin pour le service courant doivent être déposées au Trésor.

Cette disposition s'explique par un double motif : d'une part, cet argent sert de fond de roulement au Trésor ; d'autre part, les communes sont l'abri des chances de pertes.

Ainsi le Trésor devient le banquier de la commune et lui sert même un intérêt sur son compte courant.

Pendant, le receveur a besoin d'avoir en caisse une certaine somme pour les paiements journaliers, somme qui doit naturellement correspondre au reliquat de ses écritures. En effet, s'il n'en était pas

ainsi, il y aurait déficit. Ce déficit peut provenir de vols ou de pertes résultant de force majeure.

Dans ce cas, il semble, au premier abord que la responsabilité du receveur découle de l'arrêté de vendémiaire, obligeant ce comptable à veiller à la conservation des droits de la commune.

Il en résulte que cette responsabilité devrait être mise en jeu de la même manière, et soumise à l'appréciation et aux sanctions des juges des comptes.

Or, en vertu des règlements, il est statué sur la demande en décharge du receveur par une décision ministérielle, sauf recours au Conseil d'Etat.

Il faut que le comptable justifie que ce vol est l'effet d'une force majeure, « qu'outre les précautions ordinaires il a eu celle de coucher ou de faire coucher un homme sûr dans les lieux où il tenait ses fonds, et que, si c'était au rez-de-chaussée, il avait eu soin de le faire solidement griller » (1).

D'ailleurs l'article 1271 de l'instruction du 20 juin 1859 oblige les comptables à donner avis à l'autorité des vols et tentatives de vol dont leur caisse a été l'objet.

Le receveur doit prendre également des précautions nécessaires, en cas de transports de fonds, pour éviter qu'ils ne soient perdus ou volés.

---

(1) Article premier, arrêté du 8 Floréal, an X.

Il suffit que le vol commis au préjudice d'un comptable eût pu être prévenu par les précautions ordinaires que dicte la prudence, pour que le Ministre des Finances soit en droit de refuser d'accorder à ce comptable décharge de la somme volée. (2)

La compétence du Ministre des Finances à cet égard est basée sur l'article 10 de l'ordonnance du 19 novembre 1826, et sur l'article 21 du décret du 31 mai 1862 (1).

Il n'appartient qu'à cette autorité de statuer, que le déficit porte sur les deniers communaux ou sur les deniers de l'Etat ; les Conseils de préfecture sont incompétents à cet égard (1). L'administration locale n'a également aucun pouvoir à cet effet.

L'allocation votée par le Conseil municipal au profit du bureau de bienfaisance pour couvrir la caisse de la perte causée par un vol n'a pu avoir

---

(2) Conseil d'Etat, 30 avril 1836.

(1) Ordonnance du 19 novembre 1826, art. 10 *in fine*... Les décisions sur les demandes en décharge de responsabilité (en cas de déficit de caisse portant sur les deniers des communes et des établissements de bienfaisance et provenant de force majeure ou de circonstances indépendantes de la surveillance) seront prises de concert par nos ministres de finances et de l'intérieur, au vu de la délibération de notre comité des finances et sauf appel par devant nous en notre Conseil d'Etat.

Décret du 31 mai 1862 *in fine* : En cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure, il est statué sur sa (du comptable) demande en décharge par une décision ministérielle, sauf recours au Conseil d'Etat.

(1) Conseil d'Etat, 14 novembre 1834. Conseil d'Etat, 6 juillet 1843.

pour objet de décharger le receveur de sa responsabilité, mais seulement de pourvoir aux besoins du service (2).

Néanmoins, la compétence du Ministre est limitée par celle du juge des comptes. La première doit se borner à la question de savoir si, à raison des circonstances de la cause, il convient de décharger le comptable. Il y a là une dérogation au principe suivant lequel le juge du compte d'un receveur municipal est compétent pour apprécier les mesures prises pour la conservation des intérêts communaux.

Au surplus, il n'appartient qu'au juge des comptes de reconnaître l'existence et la quotité d'un débet de ce chef (3). Mais il ne statue pas sur la responsabilité.

Les moyens justificatifs à invoquer devant la Cour des Comptes ne peuvent donc être que l'arrêté ministériel de décharge, puisque la Cour n'est pas compétente pour décharger le comptable de sa responsabilité du chef de la garde de sa caisse. Ce tribunal devra donc, en l'absence d'un semblable arrêté, prononcer par un arrêt de débet, qui, le plus souvent, aura déjà été constaté administrati-

---

(2) Conseil d'Etat, 25 avril 1842. Lebon, p. 227. Conseil d'Etat, 24 février 1888. Dalloz, 89, 3, 121.

(3) Conseil d'Etat, 29 mars 1889. Dalloz, 90, 3, 74.

vement par un arrêté ministériel statuant sur la responsabilité du comptable (1).

L'application de ces principes à la comptabilité communale nous semble constituer une dérogation aux règles posées par l'arrêté de vendémiaire. La perte de fonds ne constitue-t-elle pas une négligence de la part du receveur municipal, auquel ce texte impose l'obligation de veiller à la conservation des droits et des intérêts de la commune?

Alors, pourquoi avoir enlevé au juge des comptes l'appréciation de cette responsabilité ?

Cela résulte sans doute de ce que le déficit est généralement constaté sur place par les agents désignés pour contrôler les caisses des receveurs ; alors que le contrôle de la Cour des Comptes ne s'exerce que sur pièces.

Le Ministre peut facilement faire enquêter sur les lieux pour connaître les causes du déficit. Seul il est à même de constater s'il y a faute de la part du receveur.

Le juge des comptes ne peut donc que s'en rapporter à la décision ministérielle.

De cette décision, il peut être fait appel devant le

---

(1) Cour des Comptes, 1<sup>er</sup> mars 1894. Lebon, p. 770.

Conseil d'Etat, ce qui est une garantie effective tant pour le receveur que pour les autres intéressés.

Cette question nous a obligé à empiéter sur les matières d'une autre partie de cet ouvrage.

Mais nous avons pensé que l'on ne pouvait la scinder sous peine de lui faire perdre son véritable caractère et son principal intérêt.

#### § 4. — *Conservation des droits et créances.*

La conservation des droits de la commune visée par l'article de vendémiaire charge le receveur de nombreuses obligations.

Ces droits sont mis notamment en péril lorsque des poursuites sont devenues nécessaires contre les débiteurs.

Alors le receveur doit prendre les mesures conservatoires nécessaires. Il peut notamment former une saisie arrêt dans l'intérêt de la commune.

En effet, aux termes de l'article 557 du Code de procédure civile, tout créancier peut, en vertu de titres authentiques ou privés, saisir arrêter, entre

les mains d'un tiers, les sommes et effets appartenant à son débiteur ou s'opposer à leur remise. Mais l'article 563 du même Code dispose que la saisie arrêt doit être dénoncée au débiteur dans la huitaine, avec assignation en validité. Faute de demande en validité, la saisie sera nulle (art. 565 du même Code).

Or, un receveur municipal, après avoir, selon son devoir, formé une saisie arrêt pourrait-il, sans sortir du cercle de ses attributions, assigner en validité ? Non, sans doute, puisque ce serait ouvrir une action judiciaire et que ce droit n'appartient qu'aux administrateurs.

Mais, ceux-ci, d'un autre côté, comment pourraient-ils dans le délai de huitaine, assigner en validité la saisie arrêt formée par le receveur, puisqu'ils ne peuvent intenter aucune action devant les tribunaux, sans y avoir été autorisés par le Conseil municipal (1) ? (Art. 121 de la loi municipale.)

Il est physiquement impossible que cette autorisation leur soit donnée avant l'expiration des huit jours, surtout lorsque le Conseil municipal n'est pas en session.

---

(1) Avant la loi du 8 janvier 1905 modifiant les articles 121 et suivants de la loi du 5 avril 1884, il fallait l'autorisation du Conseil de Préfecture.

Il semble résulter de cet état de choses que les saisies formées pour le compte des communes sont toujours nécessairement nulles et que, dès lors, cette voie d'exécution devient impossible pour elle.

Il n'en est pas ainsi, heureusement. La loi aurait été, en effet, imprévoyante, si, en subordonnant au délai fatal de huitaine la validité de la saisie arrêt, elle n'avait pas ouvert à tous ceux qui sont sous la puissance d'autrui, et qui ne peuvent agir sans autorisation, un moyen légal d'obtenir le temps nécessaire pour se faire autoriser ; s'il en était autrement, non seulement les communes, mais les femmes mariées, par exemple, ne pourraient jamais tenter de saisie arrêt valable et leurs intérêts, que la loi environne partout d'une protection spéciale, seraient dans ce cas soumis à la chance d'une condition impossible à remplir.

Aussi, la jurisprudence a adopté à cet égard des règles constantes, dont les communes ont droit de réclamer le bénéfice.

Dès que le receveur de la commune a formé une saisie arrêt, l'administration doit dans la huitaine, conformément à l'article 565 précité, dénoncer la saisie arrêt et assigner en validité. Il n'est pas pour cela nécessaire d'obtenir une autorisation préalable,

puisque l'administration ne comparaît pas encore devant le tribunal et qu'il suffit qu'elle représente l'autorisation à l'audience : à l'appel de la cause, l'avoué de la commune demandera au tribunal un délai nécessaire pour que l'autorisation de suivre l'instance puisse être obtenue ; et, pendant ce délai, qui ne saurait être refusé, l'administration fera ses diligences et remplira les formalités prescrites à l'effet de se faire autoriser.

Les délais ordinaires de la mise au rôle seront d'ailleurs plus que suffisants pour que le Conseil municipal ait pu se prononcer.

Cette marche qui, dans l'usage, est constamment suivie par les personnes en puissance d'autrui, échappe aux inconvénients qui nous semblaient résulter de la lecture des textes.

Au surplus, c'est aux receveurs municipaux qu'il appartient d'abord de former la saisie arrêt ; mais à ce premier acte s'arrête leur compétence, car l'assignation de validité doit être faite à la diligence des maires.

Leur devoir, à cet égard, se borne à faire connaître immédiatement à ces derniers les saisies arrêts qu'ils ont formées, afin qu'il y soit donnée la suite convenable.

Mais il leur importe de ne pas oublier que le moindre retard à prévenir l'administration pouvant entraîner la nullité de la saisie arrêt, par suite du défaut d'assignation dans le délai de huitaine, compromettrait gravement leur responsabilité. Ils pourraient être ainsi forcés en recette des sommes que leur négligence aurait laissées sortir des mains du tiers saisi.

Cette prescription enjoignant aux receveurs de veiller à la conservation des droits de la commune vise également les mesures que ces agents doivent prendre pour protéger les intérêts municipaux en matière de dons et legs.

Suivant la circulaire de la comptabilité publique du 20 août 1892, § 1<sup>er</sup>, « lorsque les receveurs municipaux et hospitaliers ont été avisés par les receveurs des finances des dons et legs faits aux communes et aux établissements de bienfaisance, ils doivent aussitôt recourir, s'il y a lieu, à des actes conservatoires et provoquer l'acceptation provisoire de la libéralité (1) ». Ils tiennent registre de toutes les diligences faites pour sauvegarder les

---

(1) Les communes et les établissements publics peuvent, sans autorisation préalable, accepter provisoirement, ou à titre conservatoire, les dons et legs qui leur sont faits. (Loi du 4 février 1901, article 8.)

droits des communes et garantir leur responsabilité. Ils veillent notamment à ce que les inscriptions de rentes provenant de libéralités avec affectation spéciale contiennent dans l'immatricule l'indication de cette affectation. Les revenus des donations doivent, en outre, être employées conformément aux intentions des donateurs. La négligence du receveur à cet égard engagerait gravement sa responsabilité puisque les dons et legs peuvent être révoqués pour cause d'inexécution des conditions (art. 953 et 1046 du Code Civil).

La Cour des Comptes astreint les comptables à ces diverses obligations (1).

La responsabilité du receveur est engagée du jour où les deniers provenant de libéralités sont devenus des deniers communaux.

Il doit dès lors prendre telles mesures que de droit pour empêcher, par exemple, le retrait irrégulier des fonds dépendant dudit legs qui se trouvent déposés dans une banque privée (2).

---

(1) Jurisprudence de la Cour des Comptes, 22 juillet 1901, Quimper ; 12 mai 1903, Taverny. \*

(2) Solution du Ministre de l'Intérieur, 27 mars 1905. *Mémorial*, 1906, p. 580.

Le receveur municipal peut être d'ailleurs dispensé, par une délibération du Conseil municipal, de prendre des garanties pour le paiement d'un legs fait à une commune ; telle qu'une inscription hypothécaire sur les immeubles d'une succession.

La délibération de cette assemblée est exécutoire par elle-même, puisque son objet n'est pas compris dans l'énumération limitative de l'article 68 de la loi de 1884.

Elle est donc suffisante, à notre avis, pour couvrir la responsabilité du comptable.

Lorsqu'il s'agit d'une donation, le receveur municipal doit en provoquer l'acceptation provisoire. Cette mesure est d'une grande importance. Cette acceptation est en effet une des conditions nécessaires de la validité de la libéralité (art. 932 du Code Civil). Tant qu'elle n'est pas intervenue, la donation peut être révoquée par son auteur.

En outre, la donation n'a d'effet, à l'égard du donateur, que du jour où l'acte qui constate l'acceptation lui a été notifié (même article). Le donataire perd donc, en n'acceptant pas de suite, le droit aux fruits ou aux intérêts provenant des biens donnés.

Enfin ces biens peuvent se détériorer entre les mains du donateur.

On comprend donc l'importance de l'obligation qui s'impose au comptable. En ne s'y conformant pas, il devrait subir les conséquences des pertes résultant pour la commune de sa négligence.

§ 5. — *Conservation des privilèges et hypothèques ainsi que des rentes sur particuliers.*

La conservation des droits réels tels que les privilèges et hypothèques incombe également au receveur. Il est tenu de veiller à leur régulière inscription sur les registres du conservateur des hypothèques. En effet, les privilèges, de même que les hypothèques, ne produisent d'effet à l'égard des immeubles qu'autant qu'ils sont rendus publics par cette inscription (Code Civil, art. 2106).

Le comptable doit faire les plus grandes diligences pour l'accomplissement de ces formalités, car tout retard peut mettre en péril les intérêts de la commune.

La valeur d'une hypothèque dépend de son rang

et son rang de la date de son inscription ; il faut donc veiller à ce qu'elle ne soit pas primée.

Notamment quand un cautionnement est fourni en immeubles, le receveur doit prendre lui-même inscription hypothécaire sur des immeubles libres de tous privilège et hypothèque et dont la valeur excède de un tiers de ce cautionnement.

De cette obligation de conserver les droits, hypothèques et les privilèges de la commune, découle celle de les renouveler lorsqu'ils sont susceptibles d'être périmés.

Les inscriptions ne conservent l'hypothèque et le privilège que pendant dix années à compter du jour de leur date ; leur effet cesse si ces inscriptions n'ont pas été renouvelées avant l'expiration de ce délai (Code Civil, art. 2154). Le créancier perd alors son rang et peut souffrir de ce fait un grave préjudice. Aussi la Cour des Comptes n'hésite pas à déclarer les comptables responsables du dommage causé par le défaut de renouvellement d'une inscription de privilège (1).

Lorsqu'un receveur municipal ou hospitalier a laissé périmer une inscription hypothécaire, il doit rapporter la preuve d'une nouvelle inscription avec

---

(1) Cour des Comptes, 1<sup>er</sup> décembre 1890, 3<sup>e</sup> Chambre, Lebon, 1070.

certificat du conservateur des hypothèques attestant qu'aucune autre inscription pouvant primer celle du service public n'a été prise entre la péremption et le renouvellement de ladite hypothèque (2). Cette règle ne peut souffrir d'exception. Le receveur municipal qui s'abstient de procéder à un renouvellement d'inscription sous prétexte que le débiteur est sur le point de rembourser le capital de sa dette, engage sa responsabilité si le débiteur vient à ne pas donner suite à son intention (1).

Le renouvellement des titres de rentes sur particuliers incombe également au receveur, qui doit le demander au débiteur. C'est une mesure indispensable qui a pour but d'empêcher la péremption trentenaire des titres.

D'après l'article 2263 du Code Civil, le débiteur d'une rente, après vingt-huit ans de la date du dernier titre peut être contraint à fournir à ses frais un titre nouvel à son créancier ou à ses ayants cause.

Il importe donc, pour sauvegarder pleinement leur responsabilité, que, dès le commencement de la 29<sup>e</sup> année, les comptables fassent les démarches nécessaires à l'effet d'obtenir la délivrance d'un nouveau titre.

---

(2) Cour des Comptes, 27 novembre 1901, Hospice de Noyon. *Mémorial*, 1902, p. 265.

(1) *Mémorial*, 1899, p. 144.

Il n'y a pas lieu de soumettre ce renouvellement à l'approbation préfectorale qu'autant que les titres nouveaux devraient déroger aux anciens. Mais le maire doit être averti.

Si la demande de renouvellement, d'abord amiable et suivie d'une mise en demeure par acte d'huissier, que le receveur doit concerter avec le maire, restait sans effet de la part du débiteur, il deviendrait alors nécessaire d'assigner ce dernier en justice pour le faire contraindre aux termes de l'article 2263 du Code Civil.

Or, l'action judiciaire ne peut être engagée, comme on sait, que par l'administration, et ce serait par conséquent au maire à l'introduire par ministère d'avoué. En attendant, le receveur doit faire les actes conservatoires nécessaires.

Si le débiteur est décédé, l'acte est signifié aux héritiers ; si l'immeuble sur lequel la commune a un droit spécial a été vendu à un tiers chargé du paiement de la rente en vertu de l'acte de cession régulièrement notifié à la commune, c'est ce dernier qui doit fournir le titre nouvel.

Les aliénés et incapables sont mis en cause dans la personne de leur représentant légal.

La signification doit être faite par huissier au domicile du débiteur ; en cas d'absence, l'acte est

remis au maire ou à l'adjoint qui vise l'original, conformément au Code de procédure civile, article 68.

La sommation peut encore être faite au domicile élu d'après les dispositions de l'article 584 du même Code.

Si la rente était prescrite antérieurement à l'entrée en fonction du receveur, celui-ci ne serait pas tenu de prendre des mesures conservatoires pour sa garantie (1). Dans ce cas il devrait en donner immédiatement avis au maire et formuler des réserves dans la déclaration qu'il est appelé à remettre à son collègue, en vertu de l'article 1553 de l'instruction générale du 20 juin 1859.

Cette formalité du renouvellement n'a pas lieu généralement lorsque la rente est servie par un établissement public.

En prescrivant cette mesure conservatoire, la loi a voulu empêcher un débiteur de mauvaise foi, les dettes de rentes se prescrivant par la suspension du paiement des arrérages pendant trente ans, de soutenir mensongèrement, afin de se prévaloir de cette prescription, qu'il n'a jamais servi la rente dont le

---

(1) 28 octobre 1890, Cour des Comptes, 2<sup>e</sup> Chambre. Lebrun, 4067.

paiement lui est réclamé. Les quittances qui constatent le paiement des arrérages étant entre les mains du débiteur, le créancier pourrait difficilement faire la preuve du contraire. Or, cet inconvénient n'est pas à craindre lorsque le débiteur est un établissement public : la réalité de la dépense, si elle venait à être déniée, serait toujours facile à prouver par les livres et par les pièces comptables de l'établissement créancier. Du reste, il est pratique de demander à l'établissement débiteur de reconnaître dans une délibération le principe de sa dette ; cette délibération, dont copie devrait être remise au receveur de l'établissement créancier, constitue un véritable acte récongnitif de dette, susceptible d'être invoqué comme preuve de l'existence de la créance et remplirait le même but qu'un titre nouveau.

Cette solution, qui a été admise par l'administration des finances, a pour conséquence d'éviter des frais importants à l'établissement débiteur.

Nous avons ainsi passé en revue les principaux cas de responsabilité des receveurs municipaux en ce qui concerne la conservation des intérêts municipaux. Il résulte de cet exposé que le rôle du comptable est à cet égard extrêmement complexe.

Il est impossible de prévoir toutes les mesures à prendre.

L'attention du receveur doit être constante et il doit faire appel autant à son expérience et à son intelligence qu'aux prescriptions réglementaires.

Au surplus, le juge des comptes, en appliquant l'arrêté de vendémiaire, doit tenir compte des circonstances qui ont mis obstacle aux informations dont le comptable devait indispensablement disposer (1).

Ce n'est qu'en cas de négligence indiscutable qu'il y a lieu de faire intervenir les sanctions.

---

(1) Spécialement, lorsqu'un hospice, par suite d'une erreur commise dans l'indication du montant de sa créance est colloqué, pour une somme inférieure dans l'ordre ouvert pour la distribution du prix d'un immeuble appartenant à son débiteur, le comptable ne peut être rendu responsable de la perte subie si, faut d'avoir reçu la lettre recommandée, dont l'envoi au créancier est prescrit par l'article 75 du Code de procédure civile, en vue de l'ordre amiable et la sommation de produire prescrite par l'article 753 du même Code au moment de l'ouverture de l'adjudication il n'a pas été appelé à participer à la collocation. Il en serait de même s'il s'agissait d'une commune. Cour des Comptes, 5 août 1902. Hospice de Saint-Geniez (Auvergne). Jurisprudence de la Cour, 1902.

## CHAPITRE IV

### Autre cas de responsabilité se rattachant à l'arrêté

---

Nous étudierons dans ce chapitre certains cas de responsabilité découlant de l'arrêté de vendémiaire, mais qui, en raison de leur nature particulière, n'ont pu trouver place dans les chapitres précédents.

Nous traiterons d'abord de la responsabilité du receveur municipal à l'égard de ses subordonnés, et particulièrement des régisseurs de recettes et de dépenses.

Cette étude était nécessaire dans cet ouvrage, car la négligence du receveur est souvent la cause des dommages subis par la commune du fait de ces agents inférieurs.

Enfin nous rechercherons les conséquences de l'arrêté de vendémiaire en cas de mutation de receveur.

Nous laisserons de côté la question des paiements. L'étude de la responsabilité du receveur en cette matière sortirait des limites de cet ouvrage.

L'arrêté de vendémiaire est généralement entendu comme visant les opérations de recouvrement et de protection des intérêts municipaux. Néanmoins il semble qu'envisagés sous ce dernier chef existent en matière de dépenses certains cas de responsabilité qu'on pourrait rattacher à notre arrêté.

En effet, lorsqu'un comptable fait un paiement irrégulier, lorsque par négligence, il commet une erreur sur la somme à payer ou l'indentité des parties prenantes, il a méconnu l'obligation qui lui est imposée de veiller à la conservation des droits de la commune.

Mais on ne trouve nulle part l'application de cette idée.

D'autre part, l'article 5 de l'arrêté dispose que « seront au surplus, lesdits receveurs soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables de deniers publics et à leur responsabilité ».

Il n'appartient pas de développer ici ce texte, car ce n'est pas un cours de comptabilité publique que nous avons l'intention de présenter.

L'article 3 est relatif au traitement et au cautionnement des receveurs municipaux. Pour la même raison, nous laisserons de côté ces deux questions.

Nous renfermerons donc notre sujet dans les justes limites que nous lui avons tracées d'autre part.

## SECTION I

### Les Régies de recettes et de dépenses

---

#### § 1. — *Les régies de recettes.*

En principe, le receveur est l'agent financier unique de la commune en ce sens que son compte comprend toutes les opérations effectuées pour celle-ci.

Le Trésor, au contraire, a de nombreux comptables.

Il ne faudrait pas cependant en conclure que le receveur municipal est chargé seul de poursuivre la rentrée des sommes dues à la commune, que c'est lui et toujours lui qui doit personnellement intervenir. Ce serait impossible à réaliser ; aussi il n'apparaît pas comme contraire aux principes que, pour faciliter la libération des recevables, les administrations n'utilisent le concours d'agents subalternes agissant sous la surveillance des comptables.

Le produit des octrois, des abattoirs, des droits de place dans les halles et marchés, les taxes de stationnement, le droit des pauvres, les redevances pour concession d'eau sont fréquemment recouvrés par des agents auxiliaires servant d'intermédiaires entre le débiteur et le receveur municipal. Ces agents prennent le nom de régisseurs.

De même les droits d'expédition des actes de l'état civil sont encaissés par les employés de la mairie à charge de versement au receveur municipal.

La régie peut être simple ou intéressée.

La régie est simple lorsque la perception est faite par les agents de l'administration sous la direction immédiate du maire.

Elle est intéressée lorsqu'elle résulte d'un traité passé avec un régisseur moyennant une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et la somme abonée pour les frais.

Aucune disposition de loi ne soumet à l'approbation de l'autorité supérieure les délibérations de l'assemblée municipale déterminant le mode de perception des droits. Ces délibérations sont dès lors exécutoires par elles-mêmes.

L'acte établissant la régie doit prévoir la délivrance de quittances à souche ou de tickets, les époques de versement à la caisse municipale et les garanties à fournir par les agents. Les régisseurs sont nommés par le maire : l'arrêté de nomination doit être produit au juge des comptes.

Au regard de celui-ci, les régisseurs ne sont que des délégués du receveur municipal, lequel n'en demeure pas moins tenu de comprendre dans sa propre comptabilité toutes les opérations faites par eux et d'en justifier dans ses comptes à l'aide des pièces prescrites par les règlements.

L'état des sommes à percevoir par le régisseur doit parvenir à celui-ci en passant par la recette particulière et la recette municipale, afin de permettre le contrôle des opérations.

Si la perception est faite au moyen de tickets, le

receveur prend charge de ces tickets et appose son visa. Il les remet au fur et à mesure des besoins à la recette auxiliaire et contrôle les mouvements d'entrée et de sortie auxquels ils donnent lieu.

Des comptes sont ouverts parmi les services hors budget pour la description dans la comptabilité du receveur municipal des opérations relatives à ces mouvements d'entrée et de sortie.

Ce comptable est obligé de tenir cette comptabilité même pour les petites perceptions (1). Cette solution peut donner lieu en pratique à de graves difficultés. Il arrive souvent que les tickets sont remis directement aux agents de perception, de sorte que le receveur municipal ne peut exercer le contrôle.

Ce dernier n'a même pas le droit de s'immiscer dans le maniement des tickets relevant des perceptions opérées par le service de l'octroi. En l'espèce, suivant l'ordonnance du 9 décembre 1814, la surveillance générale de la perception des droits d'octroi est formellement attribuée à la régie, à qui il appartient, sous l'autorité du Ministre des Finances, de déterminer le mode de comptabilité ainsi que la forme et le modèle des registres, expéditions,

---

(1) Cour des Comptes 6 Juillet 1909 *Mémorial* 1910, p. 115

bordereaux, comptes et autres écritures relatives au service des octrois.

Le receveur municipal étant responsable devant la juridiction des recouvrements opérés par les régisseurs à lui subordonnés, doit être mis à même d'exercer une surveillance efficace sur les actes de ces agents.

Ce contrôle ne peut s'exercer dans des conditions satisfaisantes si le versement du produit des régies municipales et la remise des titres justificatifs sont faits aux comptables à des intervalles trop éloignés.

Aucune disposition réglementaire n'impose expressément au receveur municipal l'obligation et ne lui attribue le droit de vérifier les opérations et la caisse des régisseurs.

Toutefois, la Cour des Comptes fait découler cette obligation de l'arrêté de vendémiaire an XII, qui charge le receveur municipal de faire, sous sa responsabilité personnelle, toutes les diligences pour la perception des revenus communaux (1).

Le receveur municipal doit reverser dans la caisse de la commune le montant des sommes qui ont été détournées par un régisseur de recettes.

Les régies municipales, bien que placées par l'administration locale sous la direction et le contrôle

---

(1) Cour des Comptes, 15 juillet 1909, *Mémorial* 1910, p. 114.

du préposé en chef, doivent être organisées de telle manière que le receveur municipal puisse assurer la mise en recouvrement de tous les droits constatés.

Si les recouvrements étaient effectués par les régisseurs sans contrôle de la part du receveur municipal et sans que ce comptable ait le moyen de poursuivre la rentrée des produits par les voies ordinaires, le maniement des deniers communaux, dans les conditions illégales, même sans emploi en dépenses, entraînerait une déclaration de gestion occulte.

D'ailleurs, en matière de comptabilité générale, les comptables subordonnés appelés sous quelque prétexte que ce soit à effectuer les opérations au nom du comptable supérieur doivent accepter sa direction en tout ce qui ne concerne pas leurs attributions purement administratives.

Le droit du receveur municipal de surveiller les agents subalternes entraîne pour lui l'obligation de répondre de leurs opérations devant le juge des comptes. Sa responsabilité ne serait dégagée qu'autant qu'il démontrerait que la municipalité a organisé le service de manière à exclure systématiquement son intervention et à borner son rôle à une simple centralisation des fonds.

Le receveur municipal prend charge des droits constatés.

Il manque à son devoir s'il se borne à recevoir et à inscrire le montant des versements faits à sa caisse par exemple par un préposé d'octroi en même temps collecteur des droits de place, sans vérifier le détail des sommes encaissées et sans s'assurer de leur concordance avec les registres et écriture des receveurs buralistes.

En cas de malversation facilitée par cette pratique, le receveur municipal encourt la responsabilité prévue par l'arrêté de Vendémiaire, et il est tenu de couvrir le déficit constaté dans la gestion des préposés régisseurs.

Il suit de là que les comptables doivent réclamer à ces derniers l'apport de leurs registres lors de leur versement et même, d'après la Cour des Comptes, aller les vérifier à domicile. En tous cas, ils ont l'impérieux devoir d'exiger d'une part le versement régulier des recettes aux dates fixées par les actes ayant organisé les différentes régies et, d'autre part, la production d'états décomptés présentant les taxes et le détail de la perception, états certifiés par le maire conformes aux registres de perception tenus par les receveurs subordonnés.

Les régies de recettes sont assez fréquemment

confiées au personnel de l'octroi, lequel est placé sous la surveillance des agents des Contributions indirectes.

Cette intervention est de nature à couvrir en général la responsabilité des receveurs municipaux en ce qui concerne les taxes d'octroi.

Mais comme la surveillance de l'Administration des Contributions indirectes ne porte pas sur les autres produits communaux dont les employés de l'octroi peuvent être accessoirement chargés, au receveur municipal incombe le contrôle de la recette et il importe, dans son propre intérêt, qu'il l'exerce avec assiduité.

Le soin de poursuivre les débiteurs retardataires appartient exclusivement à cet agent. Les régisseurs ne percevant en général que des droits au comptant n'ont pas de poursuites à exercer.

Il résulte de ce qui précède que la responsabilité des receveurs municipaux à l'égard des fautes de leurs subordonnés n'a été établie par aucun texte, mais résulte de la jurisprudence de la Cour des Comptes et de l'application que cette juridiction a faite de l'arrêté de Vendémiaire.

C'est surtout une question de fait. D'ailleurs, il est difficile de préciser la nature de la responsabilité du comptable sur ce point; il n'est pas moins

mal aisé d'établir quelle serait l'autorité compétente pour statuer dans le cas où cette responsabilité serait encourue.

En cas de déficit, si le receveur prétend avoir exercé la surveillance nécessaire, quelle autorité appréciera si le receveur est à l'abri de tout reproche.

Pour ce qui concerne l'Etat, ce soin incombe au Ministre.

En ce qui concerne la commune, en l'absence de texte, plusieurs théories ont été émises.

Une première doctrine, s'appuyant sur l'article 519 du décret de 1862, attribue ce droit à la Cour des Comptes.

Cet article charge le juge des comptes de s'assurer si le comptable a bien satisfait aux obligations qui lui sont imposées par l'arrêté de Vendémiaire.

On trouve plusieurs décisions en ce sens, et notamment l'arrêt du 15 juillet 1909.

M. Marquès di Braga (1) n'a pas admis cette jurisprudence.

Suivant cet auteur, ce serait au Préfet qu'il appartiendrait d'exercer cette juridiction de droit commun sur l'ensemble des responsabilités encourues à l'occasion du maniement des deniers com-

---

(1) Marquès di Braga. Op. cit.

munaux. La compétence ne lui serait retirée qu'en ce qui concerne la ligne de compte ou les obligations résultant de l'arrêté de Vendémiaire.

Le juge n'aurait à statuer que sur les points qui lui sont formellement attribués par la loi.

Le Préfet aurait donc à se prononcer sur la responsabilité d'un receveur municipal en cas de déficit d'un subordonné.

Cette doctrine s'appuie sur un avis du Conseil d'Etat du 24 mars 1812. C'est un texte peu précis.

Il stipule que les arrêts des préfets fixant les débits des comptables des communes sont exécutoires.

Mais il faut dire qu'à cette époque, une partie des comptes des comptables était apurée par le Préfet, qui avait le rôle de véritable juge des comptes.

Cet argument est donc peu concluant.

Il y a une troisième solution. Elle consiste à assimiler le déficit provenant du fait d'un subordonné aux pertes de fonds résultant de force majeure.

Ce serait alors au Ministre de se prononcer (1). Aucun texte ne corrobore cette opinion.

Mais elle a été adoptée pour la ville de Paris par

---

(1) Voir chapitre précédent.

le décret du 8 août 1870, qui contient les dispositions suivantes :

ART. 180. — Le receveur municipal est responsable des agents placés sous ses ordres, et, en cas de force majeure ou de circonstances indépendantes de sa volonté, il est admis à se pourvoir auprès du Ministre des Finances pour obtenir la décharge de sa responsabilité.

Or, la loi du 18 juillet 1837 et celle du 5 avril 1884, dans son article 158, disposent que la responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes seront déterminées par les règlements. Il en est intervenu un pour la ville de Paris ; il pourrait en être de même pour les autres communes.

C'est justement parce qu'il est intervenu un règlement spécial en faveur de la ville de Paris et non en faveur des autres communes que nous ne pouvons nous rallier à cette dernière opinion. Il nous semble que le cas dont il est question rentre plutôt dans les prévisions de l'arrêté de Vendémiaire.

Aussi nous préférons la première solution, qui se trouve d'ailleurs confirmée par les arrêts les plus récents.

## § 2. — *Les régies des dépenses*

La régie des dépenses consiste dans la substitution d'un agent direct de l'Administration à un entrepreneur assurant à ses risques et périls la totalité des travaux ou des fournitures à effectuer.

Cet agent peut recevoir des avances dans les limites prévues par l'acte constitutif de la régie ou les règlements, et à la charge par lui de produire au comptable, dans un délai déterminé, les pièces justificatives de l'emploi des avances.

Aucune nouvelle avance ne peut être faite au régisseur qu'autant que toutes les pièces justificatives de l'emploi de l'avance précédente ont été fournies au comptable.

Celui-ci doit rattacher à son compte les paiements effectués par les régisseurs.

Sa responsabilité se trouverait engagée s'il négligeait d'exiger, à l'expiration du délai, les justifications des avances faites ou s'il acceptait des justifications incomplètes.

Si une régie était organisée de telle sorte que

l'obligation pour le régisseur de compter avec le receveur fût éludée, la gestion du régisseur constituerait une gestion de fait qui le rendrait justiciable du juge des comptes.

La responsabilité des comptables municipaux, mise en jeu par le fait de leur négligence dans la conservation des intérêts de la commune, semble ici découler également de l'arrêté de Vendémiaire.

## SECTION II

### Les mutations de receveurs municipaux

---

Suivant l'article 24 du décret du 31 mai 1862, chaque comptable n'est responsable que de sa gestion personnelle. Lorsqu'il cesse ses fonctions, chaque agent rend personnellement compte des opérations faites par lui. Comment faut-il répartir les

responsabilités ? En ce qui concerne les dépenses, il n'y a pas de difficulté.

Pour les recettes, la situation est plus délicate. Les recettes ne consistent pas, en effet, uniquement dans un encaissement matériel, mais aussi dans une série de mesures préalables constituant des obligations pour le comptable.

En cas de mutation, à qui incombe la responsabilité ? A celui qui est sorti de fonctions ou au nouveau ?

Quand un comptable sort de fonctions en cours d'année, il ne lui est pas possible de fournir les justifications complètes des recettes effectuées.

Si les recettes doivent être poursuivies pendant le courant de l'exercice en vertu des rôles, de baux ou d'états de produits, il doit remettre les pièces à son successeur.

Celui-ci fournira à l'appui de son compte l'ensemble des justifications.

Cependant, ce n'est pas lui qui répondra de la gestion de son prédécesseur.

La responsabilité de ce dernier sera engagée par suite de sa négligence si, malgré les efforts du nouveau titulaire, on ne peut réussir à faire rentrer les créances arriérées.

En pratique, de nombreuses difficultés se pré-

sentent lorsqu'il s'agit de déterminer la part de reproches incombant à chaque comptable.

Pour concilier les nécessités du service avec ce principe que chaque comptable n'est responsable que de sa gestion personnelle, l'instruction générale du 20 juin 1859 a adopté certaines mesures dans ses articles 1335, 1546 et 1553.

« Pour éviter, dans tous les cas, que le jugement du compte d'un receveur hors de fonctions soit subordonné à celui de son successeur, ce dernier est tenu de s'assurer, dans le délai de trois mois à dater de son entrée en exercice, de la réalité des restes à recouvrer laissés par l'ex-receveur et constatés par le procès-verbal de remise de service.

A l'expiration de ce délai, le nouveau comptable doit remettre au Conseil municipal, après l'avoir communiqué au receveur des finances, un état de ces restes présentant, en regard de chaque article, les renseignements particuliers qu'il a dû prendre auprès des débiteurs.

Cet état, certifié par lui et sous sa responsabilité personnelle, est l'objet d'un examen spécial de la part du receveur des finances et de l'administration locale, qui y joignent, s'il y a lieu, leurs observations sur les causes du non-recouvrement.

Il est ensuite adressé au Préfet, par le Maire, avec

un bordereau sommaire de la situation du compte administratif fourni d'après le relevé des écritures journalières de la commune ou de l'établissement. Le Préfet transmet ces pièces, avec son avis, à l'autorité chargée de juger le compte de l'ex-receveur, sur lequel cette autorité peut alors statuer sans étendre l'arrêté d'apurement du compte du successeur. »

Ces formalités sont obligatoires pour le receveur entrant (1).

En cas d'omission, celui-ci devient responsable des restes à recouvrer laissés par son prédécesseur, même s'il allègue que ledit prédécesseur a altéré les titres de recette (2).

Néanmoins, si un receveur municipal peut être responsable du recouvrement des créances antérieures à sa gestion, sa responsabilité est limitée aux fautes et négligences par lui commises depuis son entrée en fonction (3).

S'il résulte de la vérification que le compte du prédécesseur est en règle, celui-ci reçoit de son remplaçant une déclaration dans laquelle celui-ci affirme consentir à demeurer chargé de la suite des

---

(1) Cour des Comptes, 24 février 1885. Lebon, p. 1032.

(2) Cour des Comptes, 15 février 1897. Lebon, p. 871.

(3) Cour des Comptes, 15 janvier 1879. Lebon, p. 902.

opérations. Cette déclaration est indispensable au comptable sortant pour avoir son quitus.

---



## TROISIÈME PARTIE

---

### Les sanctions

---

## INTRODUCTION

En matière pénale, la police est aussi nécessaire que la justice pour garantir l'exécution des lois, non seulement parce qu'elle aide à découvrir les crimes, mais aussi parce qu'elle contribue à les prévenir. De même, il ne suffit pas de confier à un tribunal financier la mission d'apprécier la gestion des receveurs au moyen des comptes qui lui sont présentés ; il faut aussi que d'autres autorités lui servent d'auxiliaires pour la découverte des erreurs et des malversations.

Les comptes d'un comptable présentent les résultats d'une gestion ; généralement, ils ne sont jugés que longtemps après. Pour apprécier la responsabilité de l'agent, il faut être renseigné aussi sur sa conduite pendant l'exercice de ses fonctions.

Il importe de connaître l'état de sa caisse à tout moment ; il faut le suivre dans ses opérations et constater si, par sa négligence, il ne met pas en péril les deniers publics qui lui sont confiés.

Or, cette mission ne saurait incomber au juge des comptes.

Celui-ci ne peut aller faire des vérifications sur place.

On a chargé de ce soin un corps spécial de fonctionnaires : l'Inspection générale des Finances.

C'est à elle que doit s'adresser la Cour des Comptes lorsqu'elle prescrit des enquêtes.

Ne pourrait-on pas réunir ces deux Administrations ?

Nous ne le pensons pas, car l'Inspection des Finances est en somme la police des Finances, et nous croyons que la police doit rester séparée de la justice.

Néanmoins, on pourrait donner plus de cohésion à leur action commune.

Ces magistrats et ces inspecteurs sont également dévoués à la défense des deniers publics.

Ils devraient se prêter plus souvent une aide mutuelle. C'est là une question fort intéressante, mais nous ne pouvons en étendre la discussion, qui sortirait alors du cadre de cet exposé.

Les inspecteurs des Finances ne pouvaient être les seuls surveillants des receveurs municipaux.

En effet, leur action est intermittente et ne peut, à raison de leur petit nombre, s'effectuer qu'à de longs intervalles.

On a donc cherché le moyen d'assurer un contrôle constant ; il était naturel de le confier au Maire, particulièrement placé pour exercer une surveillance incessante (article 90 de la loi municipale).

Mais, depuis que le gouvernement n'a plus le libre choix des maires, le suffrage universel ne se porte pas toujours sur des hommes présentant des garanties au point de vue qui nous occupe.

Ceux-ci n'ont, en effet, souvent qu'une instruction très élémentaire et surtout peu de connaissances en comptabilité publique. C'est pourquoi on s'est adressé aux receveurs particuliers des Finances.

D'autre part, de même que les inspecteurs des Finances ont besoin d'auxiliaires, de même les tri-

bunaux financiers ont besoin d'être éclairés dans leurs décisions. C'est le Conseil municipal qui a été appelé à participer avec eux à l'apurement des comptes et à faciliter notamment l'appréciation de la responsabilité du receveur en matière de restes à recouvrer.

Il y a donc deux sortes de contrôles : le contrôle sur place et le contrôle sur pièces.

L'ordre logique des matières de cette partie apparaît maintenant.

Dans un premier chapitre, nous étudierons le contrôle sur place des receveurs municipaux.

Dans le second, nous traiterons de l'apurement des comptes.

Enfin, dans un troisième, des sanctions et de leur application.

---

## CHAPITRE PREMIER

### Le contrôle sur place

---

L'article 90, 2°, de la loi du 5 avril 1884, a chargé le Maire de surveiller la comptabilité communale.

La loi n'a pas précisé son rôle à cet égard, mais les règlements ont cherché à le faciliter.

Ces administrateurs doivent d'abord constater les diligences faites par les receveurs pour le recouvrement des produits.

Dans ce but, ceux-ci doivent adresser, dans les premiers jours de chaque mois, aux maires des

communes dont ils dépendent, l'état des recettes qu'ils ont faites pendant le mois précédent, divisé par exercice et par nature de service.

Cette pièce permet d'observer la prescription de l'article 4 de l'arrêté de Vendémiaire suivant lequel « chaque mois, les administrateurs s'assureront des diligences des receveurs par la vérification de leurs registres ».

Les receveurs sont, en outre, tenus de remettre aux maires, à la fin de chaque trimestre, un bordereau de situation qui présente, par exercice, les sommes à recouvrer et à dépenser, ainsi que le montant des recouvrements et des paiements effectués sur chaque article du budget, et qui fait ressortir l'encasse à la fin du trimestre, avec la distinction du numéraire immédiatement disponible et des fonds placés en compte courant au Trésor.

Ce bordereau doit être extrait des livres de détail à tenir pour les opérations concernant chaque commune (1).

Enfin, ces comptables remettent aux maires, à l'expiration de chacun des deux premiers mois de chaque trimestre, un état présentant, dans la forme de la récapitulation qui termine le bordereau pré-

---

(1) Instruction générale, art. 989.

cité, le résumé de leurs recettes et de leurs dépenses, avec le montant de la composition de leur encaisse (1).

Tels sont les documents qui permettent au Maire d'exercer son contrôle.

Suivant l'article 22 du décret de 1862 :

« Les écritures et les livres des comptables des deniers publics sont arrêtés le 31 décembre de chaque année ou à l'époque de la cessation des fonctions par les agents administratifs désignés à cet effet.

» La situation de leur caisse et de leur portefeuille est vérifiée aux mêmes époques et constatée par procès-verbal. »

C'est aux maires que fut dévolue naturellement cette mission.

Mais le décret du 16 décembre 1899 leur a retiré ce rôle à l'égard des percepteurs dont la situation de caisse et de portefeuille au 31 décembre doit être vérifiée et visée par des agents supérieurs de l'Administration, en sorte qu'ils n'ont plus à accomplir cette double formalité qu'à l'égard des receveurs spéciaux.

Les maires des communes où résident ces rece-

---

(1) Même instruction.

veurs sont appelés à constater l'existence, au 31 décembre, des valeurs matérielles représentant l'excédent des recettes sur les dépenses de chaque commune, ainsi que de chacun des services dont les comptables sont chargés, et à procéder à la clôture des registres.

Le Maire, assisté d'un conseiller municipal, dresse à cet effet un procès-verbal et fait établir à l'appui le bordereau de situation sommaire au 31 décembre. Il transmet ces deux pièces au Sous-Préfet de l'arrondissement.

Une ampliation du procès-verbal et du bordereau est remise au comptable pour lui servir à justifier l'excédent de recettes qui résulte de son compte de gestion pour chaque commune. Le comptable envoie une autre ampliation des mêmes pièces au receveur des Finances (1).

Toutefois le Ministre de l'Intérieur, de concert avec le Ministre des Finances, a décidé que le Maire pourrait vérifier seul la caisse du receveur spécial sans être accompagné d'un conseiller municipal (2).

Enfin, les comptables locaux, en fin d'année ou de gestion, doivent joindre au procès-verbal de

---

(1) Instruction générale, article 519.

(2) Circulaire du 29 août 1900. *Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1900, p. 354.

caisse, un certificat du Maire constatant l'existence des formules de titres remises aux comptables ou des titres déposés dans leur caisse (3).

Cette vérification annuelle de la caisse peut, d'ailleurs, ne pas être la seule. Les règlements exigent que les maires en effectuent ou en fassent effectuer au moins une par trimestre.

Si le Maire le juge utile, il peut faire des visites encore plus fréquentes chez le receveur.

Mais cette surveillance est, en somme, superflue, comme nous pourrions le constater en examinant l'organisation des autres contrôles.

La responsabilité du Maire ne saurait être engagée de ce fait qu'en cas de négligence grave. Spécialement, on ne saurait faire grief au Maire d'une grande ville de n'avoir pas découvert dans ses bureaux l'existence d'une comptabilité occulte qu'il n'avait pas créée et qui avait pour objet le manieement des deniers communaux en dehors du receveur municipal, alors que ce dernier, intéressé cependant pécuniairement à la cessation de toute gestion occulte, ne la lui avait jamais signalée (1).

Indépendamment de ces vérifications, les Préfets

---

(3) Articles 5, 12, 25 et 26 du règlement du 23 juin 1879 sur la comptabilité des emprunts municipaux.

(1) Tribunal civil de Toulon, 5 juillet 1898. *Recueil administratif des maires et des conseillers municipaux*, 1899, p. 344.

ou les Sous-Préfets sont tenus de faire vérifier la situation des receveurs au moins deux fois par an, et toujours à la fin de l'année, et ils transmettent au Ministre de l'Intérieur les procès-verbaux de ces vérifications (2).

En outre, des vérifications extraordinaires sont faites par les inspecteurs des Finances pendant leur inspection dans les départements. Les Préfets adressent au Ministre de l'Intérieur, dans le cours de janvier de chaque année, la liste des receveurs qu'ils jugent utile de faire vérifier par l'Inspection des Finances.

Le Ministre de l'Intérieur forme de ces listes un tableau des receveurs à vérifier, qu'il transmet, avec des instructions particulières, au Ministre des Finances ; celui-ci donne, en conséquence, aux inspecteurs, les ordres nécessaires et fait connaître au Ministre de l'Intérieur les résultats des vérifications.

Les inspecteurs des Finances doivent se renfermer dans les ordres qu'ils ont reçus. Néanmoins, ils ne peuvent se refuser, pendant le cours de leur tournée, à toutes autres vérifications des mêmes comptables demandées par le Préfet. Les Préfets, d'ailleurs, n'usent de cette latitude que rarement et dans des circonstances imprévues, afin de ne point

---

(2) Ordonnance du 31 octobre 1821, article 25.

déranger l'itinéraire donné aux inspecteurs et prolonger inutilement leur inspection.

Les vérifications des caisses sont faites autant que possible en présence des maires des communes intéressées ou de l'adjoint qu'ils ont désigné ; elles sont constatées par des procès-verbaux, dont une copie est remise au comptable vérifié et une autre au Préfet, qui en donne connaissance aux Ministres de l'Intérieur et des Finances.

En cas de déficit ou de désordre quelconque, les inspecteurs prennent ou provoquent immédiatement les mesures qu'ils jugent nécessaires pour la sûreté des deniers communaux.

Si le déficit excède le montant du cautionnement, ils décernent contrainte contre le comptable vérifié et se concertent avec l'autorité locale pour fermer immédiatement les mains à cet agent et pourvoir à son remplacement provisoire, sauf à rendre compte de ces mesures au Préfet, qui en instruit le Ministre.

La contrainte est exécutoire sur le visa du juge de paix et sans autre formalité.

Les Préfets peuvent, d'ailleurs, suspendre et proposer de révoquer tout receveur dans la gestion duquel des vérifications faites ont constaté une négligence coupable.

Ces vérifications présentent un grand intérêt, mais le contrôle le plus efficace auquel soit soumis le receveur municipal est celui du receveur des Finances.

Cette intervention est forcée, lorsque le receveur municipal est en même temps percepteur.

On applique la règle admise pour les services de l'Etat, en vertu de laquelle le receveur particulier est responsable des opérations de son subordonné.

La loi du 18 juillet 1836 a voulu assurer ce bénéfice à toutes les recettes municipales et a décidé que celles-ci seraient toujours assujetties au receveur des Finances.

L'article 158 de la loi du 5 avril 1884 a confirmé ces dispositions en ces termes :

« Les receveurs municipaux sont assujettis à la surveillance des receveurs des Finances.

» Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des Finances... »

Donc, si les receveurs des Finances doivent surveiller tous les receveurs municipaux, ils ne sont responsables que de ceux qui sont en même temps percepteurs.

Si un receveur spécial est en déficit, le receveur particulier n'en subit aucun préjudice.

Pour que ce contrôle puisse s'exercer, le contrôleur doit posséder les éléments nécessaires et être au courant des opérations que le contrôlé a à faire ou a effectuées.

Tous les titres de recette, rôles, baux, les budgets et autorisations supplémentaires de recettes et de dépenses et tous autres titres doivent être remis au receveur municipal par l'intermédiaire du receveur des Finances.

Celui-ci peut en prendre connaissance et les noter sur des carnets spéciaux.

Il doit surveiller le recouvrement exact des produits en deniers aux échéances fixées, l'acquittement régulier et la justification des dépenses, la conservation des deniers, la tenue des écritures, la reddition et l'apurement des comptes.

Il doit être informé des opérations faites. Dans ce but, les receveurs municipaux lui remettent périodiquement des relevés de leurs écritures.

Les éléments de comptabilité qu'ils fournissent varient selon que les comptables sont percepteurs ou receveurs spéciaux, parce que les écritures de ces deux catégories d'agents ne sont pas tenues dans la même forme. Celle des percepteurs est tenue en

partie simple, celle des rceveurs spéciaux en partie double.

Les percepteurs, agents du Trésor, sont tenus d'effectuer à la Recette des Finances des versements fréquents.

Toutes les fois que le percepteur vient effectuer un versement, il apporte son livre récapitulatif, sur lequel le receveur des Finances inscrit lui-même les sommes versées. Ce dernier est donc mis ainsi au courant des opérations.

Enfin, les percepteurs-receveurs municipaux lui remettent tous les mois un bordereau de situation sommaire qui fait connaître l'ensemble de leurs opérations, ainsi que la composition de leur encaisse et de leur portefeuille, et, tous les trois mois, un bordereau détaillé des recettes et des dépenses communales (1).

Les receveurs spéciaux fournissent des renseignements analogues.

Tous les dix jours, ils envoient une situation sommaire des recettes et des dépenses de la dizaine.

Ils présentent aussi une situation mensuelle et une situation trimestrielle.

La situation mensuelle est une balance de leur grand livre.

---

(1) Instruction générale, art. 894 et suivants, art. 1318.

La situation trimestrielle est un bordereau détaillé indiquant, par nature de service, les recettes et les dépenses effectuées.

Dans ces conditions, le receveur des Finances peut suivre l'exécution des services.

En cas de négligence, de dépenses au-delà des crédits, il demandera les régularisations nécessaires. En cas de retard dans le recouvrement, il prescrira les mesures à prendre.

Ces mesures ne peuvent, d'ailleurs, excéder les pouvoirs des comptables eux-mêmes.

Il ne doit être fait aucun empiètement sur les attributions de l'autorité municipale. Le receveur particulier n'aurait pas qualité pour engager un procès.

Si un service municipal est mal organisé, il ne peut le réformer ; il ne peut que faire des propositions de réformes à l'Administration locale et s'entendre avec le Maire. Mais là ne se borne pas le rôle de cet agent. Il est tenu d'aller vérifier sur place la gestion du comptable.

Pour les percepteurs-receveurs, on a pensé que la vérification sur place avait une importance moins grande et qu'en outre, les receveurs particuliers étant responsables personnellement, cela constituerait une garantie suffisante.

Ces contrôleurs ne sont astreints chaque année qu'à une tournée d'inspection.

En ce qui concerne les receveurs spéciaux, dont ils ne sont pas reponsables, ils doivent, au moins une fois par trimestre, vérifier leur caisse et leur comptabilité.

Le receveur des Finances intervient encore, ainsi que nous le verrons plus loin, dans les opérations d'apurement des comptes et l'exécution des décisions du juge des comptes. Mais cette surveillance n'est effective que si le contrôleur exerce une certaine autorité sur le contrôlé et peut lui infliger des sanctions.

Vis-à-vis du percepteur-receveur, il peut prendre certaines mesures.

Il lui infligera des pénalités telles qu'une retenue sur le traitement.

Si le service fonctionne mal, il peut placer auprès du percepteur, et à ses frais, un agent spécial destiné à lui servir de guide.

En cas de négligence grave, le receveur des Finances a le droit de le suspendre et de nommer un gérant intérimaire.

A l'égard des receveurs spéciaux, ses droits sont moins étendus. Néanmoins, il peut placer auprès

d'eux un agent spécial, ou provoquer leur suspension.

En cas d'urgence, il pourvoit d'office au remplacement, sauf à rendre compte immédiatement au Préfet et au Ministre des Finances.

Dans quelle mesure ce contrôle engage-t-il la responsabilité du receveur des Finances ?

A l'égard des percepteurs, elle est la même pour le service de l'Etat que pour celui des communes. Si l'agent se trouve en débet ou en déficit, son supérieur est tenu de le couvrir immédiatement, ainsi que nous le verrons à la fin de cette partie.

Le receveur des Finances a son recours contre le percepteur par subrogation au droit de la commune.

Si le cautionnement de celui-ci est insuffisant, il supporte la perte.

Il peut néanmoins se présenter des circonstances où il n'aurait pas été à même d'empêcher les irrégularités.

Il peut alors demander décharge de sa responsabilité au Ministre des Finances.

Les receveurs spéciaux ne sont pas les subordonnés des receveurs des Finances. En conséquence, si un receveur spécial est à découvert, la commune exerce elle-même son recours, mais le receveur

particulier n'est pas tenu de couvrir le montant du déficit de ses deniers personnels.

Tels sont les contrôles auxquels sont soumis les receveurs municipaux.

La complexité de leurs fonctions explique les garanties dont on a voulu entourer leur gestion.

Il était logique d'apporter le même soin à l'apurement des comptes, ainsi que nous allons le constater au chapitre suivant.

---

## CHAPITRE II

### Le contrôle sur pièces

---

L'apurement des comptes consiste principalement, en ce qui concerne la recette, à vérifier, reconnaître et constater le montant des recouvrements effectués et de ceux qui restent à faire ; si les comptables ont exactement perçu et compris dans leurs comptes toutes les recettes indiquées par le budget et dont les lois et règlements ont placé la perception sous leur responsabilité ; s'il y a excédent ou réduction dans les recettes, quelles en sont les causes ; si elles sont suffisamment justifiées ; s'il

y a ou non dissimulation de valeurs ; au cas où les comptes comprennent des produits non prévus au budget, quelle en est la nature, à quelle somme ils s'élèvent, et si les pièces présentées à l'appui de ces recettes en justifient le recouvrement et l'intégralité.

Si, à défaut de recouvrement de quelques parties des produits à recevoir, les comptables ont fait en temps utile, contre les débiteurs en retard, les poursuites et les diligences nécessaires ; si le défaut de recouvrement provient ou non de leur faute.

A l'égard des receveurs locaux, s'ils ont obéi aux prescriptions de l'arrêté de Vendémiaire les rendant responsables de la conservation des droits des communes et établissements dont ils dépendent.

Diverses autorités participent à cette opération :

D'abord le receveur des Finances, qui, en qualité de surveillant né du receveur municipal a été naturellement appelé à donner son avis sur le compte de celui-ci.

En second lieu, le Conseil municipal constituant l'autorité budgétaire apprécie la gestion financière de la commune sous la tutelle du Préfet.

Enfin, le juge des comptes apure définitivement le compte du receveur et statue sur son sort.

§ I. — *Vérification du receveur des Finances*

La vérification opérée par le receveur des Finances a un caractère purement administratif. C'est une mission un peu analogue à celle de la Direction générale de la Comptabilité publique en ce qui concerne les comptes des comptables de l'Etat.

Cette vérification a un double but :

Elle permet d'abord au contrôleur de s'assurer que le compte est exact. Il reçoit, avons-nous dit, des relevés périodiques qui lui permettent de suivre les opérations.

Il se trouve ainsi mieux placé que quiconque pour s'assurer que ce compte est bien conforme aux écritures. C'est là un renseignement précieux pour le juge.

En outre, ce contrôle permet au receveur des Finances de diriger le comptable, de l'empêcher d'envoyer des comptes mal établis.

Il faut constater également l'observation des formes réglementaires ; il importe que le compte soit appuyé des pièces convenables.

Avant l'intervention du décret du 27 janvier 1866, en vertu de l'article 1302 de l'instruction générale du 20 juin 1859, le compte du receveur municipal devait être vérifié par le receveur des Finances avant d'être soumis à l'examen du Conseil municipal.

Comment ce document doit être présenté dans la session de mai, il ne restait plus entre son établissement (31 mars) et sa présentation, un temps suffisant pour permettre l'examen du receveur des Finances.

Aussi le décret du 27 janvier 1866, article 3, a décidé que les comptes municipaux ne seraient, avant la présentation au Conseil municipal, l'objet que d'un premier contrôle sommaire.

Ce contrôle a surtout pour but de reconnaître l'exactitude des comptes quant à leur résultat.

Lorsque le Conseil a terminé son examen, le receveur des Finances peut se livrer à une vérification plus approfondie.

Aux termes d'une circulaire de la Comptabilité publique du 30 janvier 1866, dans les dix jours qui suivent la session de mai, les receveurs municipaux font le dépôt de leurs comptes avec les pièces à l'appui et les délibérations des Conseils municipaux à la Recette des Finances.

Après avoir reçu ces documents, le receveur particulier procède à un examen détaillé.

Il vérifie si les comptes sont régulièrement établis, si les dépenses sont justifiées et les recettes effectuées, si le comptable s'est conformé aux arrêts prononcés contre lui. Mais sa mission se borne à un contrôle et il n'a qu'un droit : inviter le receveur à compléter et à rectifier ses comptes. Il n'a pas à se prononcer sur la responsabilité de ce dernier.

Il inscrit ses observations sur la feuille d'enveloppe du compte et adresse alors ce document, avec les pièces défectueuses au comptable. Celui-ci inscrit ses réponses dans une deuxième colonne de cette feuille d'enveloppe.

Le receveur des Finances s'assure de la justesse des réponses.

Il fait, s'il y a lieu, de nouvelles observations, et le compte, avec sa feuille d'enveloppe, est transmis à l'autorité chargée de le juger.

*B. — Rôle du Conseil municipal. — Les restes à recouvrer.*

Suivant l'article 71 de la loi municipale, le Conseil municipal « entend, débat et arrête les comptes

de deniers des receveurs, sauf règlement définitif conformément à l'article 157 de la présente loi. »

Dans ce but, les comptes annuels, rendus par les comptables avec la distinction des exercices, sont soumis aux délibérations des Conseils municipaux dans leur session ordinaire de mai.

Ceux-ci s'assurent, notamment, que les sommes portées au budget, et qui n'étaient que des évaluations, ont été ramenées dans le compte au chiffre des produits réels résultant des titres définitifs tels que contrats de vente, baux, procès-verbaux d'adjudication de coupe de bois ou de tout autre nature de revenus.

Ensuite, le Conseil municipal compare le compte du receveur avec le compte administratif du maire. Ce rapprochement permet de contrôler l'exactitude de ce dernier compte.

Enfin, comparant la somme des produits à recouvrer avec le montant des recouvrements opérés, il examinera s'il reste encore des parties à recouvrer et appréciera les motifs du non-recouvrement. C'est pour permettre cet examen que la circulaire du 18 novembre 1845 a prescrit aux receveurs municipaux de joindre à leurs comptes un état des restes à recouvrer, qu'ils dressent, de concert avec le maire, état destiné à présenter le relevé exact des

articles de recettes du compte qui offrent une différence entre la colonne intitulée « fixation définitive » et celle des recettes effectuées.

Les restes à recouvrer sur tous les produits communaux, y compris les prestations et la taxe sur les chiens, sont soumis à des règles particulières.

Contrairement à ce qui a lieu pour les comptables de l'Etat, en ce qui touche les contributions directes, le receveur municipal n'est pas obligé de les solder à l'expiration de la troisième année. Il n'est pas tenu d'en faire l'avance qu'autant que le juge des comptes les a mis à sa charge.

Il y a deux sortes de restes à recouvrer :

Les uns se rapportent à des créances qui n'ont pu être intégralement recouvrées dans le cours de l'exercice et qui sont cependant susceptibles de l'être dans l'exercice suivant.

Le receveur fait ressortir ces articles comme restes à recouvrer sur son compte. Il mentionne dans la colonne des observations les pièces justificatives des opérations en retard. Sur le vu de ces pièces, le Conseil municipal apprécie d'abord les motifs du non-recouvrement des articles restant à solder et en prescrit le report à l'exercice suivant.

Plus tard, le juge, en statuant sur les comptes, rappelle dans son arrêt l'obligation imposée au

receveur de s'en charger dans son prochain compte.

Les autres restes sont ceux dont le receveur municipal demande l'allocation en non-valeur en justifiant dans les formes réglementaires de l'insolvabilité des débiteurs ou de la caducité des créances.

Il est procédé de la manière suivante :

Lorsque le Conseil municipal a, dans sa délibération relative au vote des chapitres additionnels ou dans une délibération spéciale, proposé l'admission en non-valeur d'une partie ou de la totalité des restes à recouvrer, et, lorsque la délibération a été approuvée par le préfet, le receveur, en vertu de cette décision, inscrit dans son prochain compte le montant définitif des titres et actes justificatifs des recettes, déduction faite des réductions accordées.

Dans la colonne d'observations, il inscrit le montant de ces réductions, afin que le juge des comptes puisse, au moyen de cette indication, faire pour chaque non-valeur l'application des pièces produites.

La décision ou le silence du Conseil municipal ne lie pas le préfet ; celui-ci peut prononcer l'admission en non-valeur soit d'office, soit sur la demande du comptable, malgré le refus du Conseil municipal.

Inversement, le préfet peut refuser l'admission en

non-valeur, malgré la délibération contraire du Conseil municipal, cette délibération constituant un simple élément d'instruction.

La décision concernant l'admission en non-valeur pourrait être prise par le sous-préfet pour les établissements dont il règle le budget en vertu d'un principe rappelé par la circulaire du 5 mai 1852 que le droit d'approuver les budgets emporte celui de statuer sur les non-valeurs.

L'arrêté préfectoral d'annulation relatif à l'admission des non-valeurs est pris au vu :

1° De toutes les pièces produites par le receveur pour établir l'insolvabilité du débiteur et l'impossibilité du recouvrement ;

2° De l'avis du sous-préfet sur l'objet de la demande.

Cet arrêté a uniquement pour effet de faire disparaître provisoirement de l'actif de la commune ou de l'établissement les portions de revenus qui sont reconnus absolument irrecevables et non pas de statuer sur la responsabilité du receveur.

Le juge des comptes à qui il appartient d'apurer définitivement les comptes des receveurs municipaux et d'établissements de bienfaisance conserve le droit de forcer le comptable en recette s'il ne

fournit pas les justifications nécessaires à sa décharge (1).

La décision préfectorale prise laisse toute liberté au juge des comptes relativement à la décision à prendre pour régler la responsabilité du receveur.

Malgré la décision du Conseil municipal et du préfet refusant d'admettre une somme en non-valeur, le juge du compte peut décharger le comptable et le déclarer quitte (2).

Inversement, malgré l'existence d'une décision préfectorale prononçant l'admission en non-valeur, le juge peut déclarer le comptable responsable de cette non-valeur.

D'autre part, tant que la décision qui règle le budget n'est pas intervenue, les produits qui en font l'objet doivent figurer dans l'actif de la commune, alors même que l'impossibilité de les recouvrer serait justifiée ou que la décharge en aurait été prononcée par le juge des comptes au profit des comptables.

Aussi la question de la responsabilité du receveur municipal à l'égard des restes à recouvrer est de

---

(1) Cour des Comptes, 6 juin 1895. *Mémorial*, 1896, p. 88. — Cour des Comptes, 4 décembre 1895. *Mémorial*, 1896, p. 144. — Commune d'Hesdin, 15 juin 1903 ; commune d'Hesdin, 4 décembre 1902.

(2) Cour des Comptes, 2 juin 1885. *Mémorial*, 1886, 70. — Cour des Comptes, 15 juillet 1879. *Mémorial*, 1881, p. 248.

la compétence exclusive du juge des comptes, ainsi qu'il résulte de l'article 519 du décret de 1862.

Un Conseil municipal ne pourrait, pour quelque motif que ce soit, remettre le débet d'un comptable condamné à verser les intérêts des sommes qu'il a détournées (1).

Ces intérêts étant dus en vertu d'une condamnation prononcée par le tribunal financier constituent non une créance ordinaire sur laquelle le Conseil municipal a pouvoir de statuer, mais une obligation résultant d'une responsabilité que seul le juge des comptes peut apprécier (2). Celui-ci n'examine les restes à recouvrer qu'au seul point de vue de la responsabilité des comptables. S'il estime que le défaut de recouvrement leur est imputable, il les force en recette.

Dans l'hypothèse contraire, il admet les articles comme restes à recouvrer, mais sans prononcer la non-valeur, c'est-à-dire le retranchement du produit de l'avoir de la commune.

Cette dernière mesure, qui constitue la constatation de l'extinction d'un produit, rentre dans les attributions de l'autorité budgétaire (3).

L'admission en non-valeur proposée par le Con-

---

(1) *Mémorial*, 1888, p. 113 ; 1895, p. 7.

(2) Cour des Comptes, 4 avril 1894.

(3) Cour des Comptes, 20 janvier 1852. *Mémorial*, 1852, p. 101.

seil municipal et prononcée par le préfet, ne constitue, d'autre part, qu'une simple mesure d'ordre et de comptabilité. Elle a uniquement pour objet de supprimer des budgets et des comptes des recettes irréalisables et fictives qui pourraient induire les Administrations en erreur sur la situation réelle de leurs ressources.

Ni la décision du préfet, ni la décharge prononcée par le juge des comptes ne constitue pour le débiteur une cause d'extinction pour son obligation (1).

Celui-ci pourrait donc être ultérieurement poursuivi s'il revenait à une meilleure fortune.

Le forcément en recette de la valeur d'une créance ne peut être prononcé contre un comptable qu'autant qu'il est établi que ce dernier a engagé sa responsabilité personnelle en n'accomplissant pas les obligations personnelles qui lui incombait (2).

Sa responsabilité est dégagée s'il n'a interrompu les poursuites qu'à la suite d'une opposition signifiée par le débiteur et à laquelle il appartenait au maire de répondre ou encore lorsqu'une délibéra-

---

(1) Politique financière, 15 mai 1891. *Mémorial*, p. 236.

(2) Est responsable des fermages arriérés, le receveur d'un établissement de bienfaisance qui ne justifie d'aucune mise en demeure ou commandement signifié au débiteur et à ses cautions et qui n'a même pas, à la fin de chaque exercice, sollicité de la Commission administrative l'admission en non valeur des sommes restant à recouvrer. Cour des Comptes, 21 décembre 1887, 1888, 466.

tion approuvée lui interdit de recourir aux poursuites (3).

L'imputation sur le crédit des dépenses imprévues du montant de droits constatés au profit de la commune constitue une annulation de recette dont le comptable doit justifier devant le juge des comptes dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une admission en non-valeur.

En ce qui concerne les restes à recouvrer sur les cotes de prestation et de taxe sur les chiens, les ordonnances de dégrèvement que délivre le directeur des contributions directes sont produites par les comptables à l'appui de leurs comptes de gestion comme pièces justificatives de la réduction des titres de recettes.

A l'inverse de ce qui a lieu pour les contributions directes, les dégrèvements accordés au vu d'états de cotes indûment imposées ou irrecevables ne font pas l'objet d'ordonnances spéciales.

En cette matière, les ordonnances sont libellées au dos de ces états de cotes indûment imposées ou irrecevables.

Les Conseils municipaux donnent leur avis sur les états de cotes indûment imposées ou irrecevables présentées par le receveur municipal. La déli-

---

(3) Cour des Comptes, 28 juillet 1896. *Mémorial*, p. 427.

bération est soumise à l'approbation du préfet. Lors du jugement des comptes des communes, le juge des comptes statue sur la responsabilité des comptables

Une fois la vérification des comptes opérée, le Conseil municipal prend une délibération dans laquelle il fixe, sauf règlement ultérieur, le chiffre des opérations effectuées par le comptable.

S'il croit avoir des critiques à formuler, il consigne ses observations.

Il ne juge pas le compte : mais s'il a relevé des irrégularités, ses observations ne restent pas sans sanction.

Cette délibération doit être en effet produite au juge des comptes qui sera appelé à se prononcer.

Nous remarquerons ici la différence existant entre le système de contrôle adopté par l'Etat et celui qui a été adopté pour les communes.

Le règlement des comptes ministériels par le Parlement n'a lieu qu'après que tous les autres contrôles se sont exercés, après le jugement des comptables, les déclarations de conformité et le rapport public de la Cour des Comptes.

Le Parlement se trouve ainsi éclairé. Au contraire, dans la comptabilité communale, les comptes des receveurs ne sont soumis au juge des comptes

qu'après avoir été débattus et arrêtés par l'autorité budgétaire.

Cette différence s'explique parce que le Conseil municipal est mieux placé que le Parlement pour apprécier les opérations faites dans la commune.

### § 3. — *L'apurement définitif des comptes.*

Les comptes des receveurs municipaux sont, en vertu de l'article 157 de la loi de 1884, définitivement apurés par le Conseil de Préfecture, sauf recours à la Cour des Comptes, pour les communes dont les revenus ordinaires, dans les trois dernières années, n'excèdent pas 30.000 francs.

Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des Comptes pour les autres communes.

Nous venons de voir que le juge des comptes est particulièrement chargé d'apprécier la responsabilité des receveurs municipaux en ce qui concerne les diligences qu'ils doivent effectuer pour le recouvrement des produits municipaux.

L'article 519 du décret du 31 mai 1862 a chargé « l'autorité qui juge les comptes de reconnaître si

les comptables ont satisfait aux obligations imposées par l'arrêté du 19 Vendémiaire an XII pour la conservation des biens et des créances appartenant aux communes ».

L'état de l'actif produit par le receveur à l'appui de son compte est la base de cette vérification.

Tant que la constatation ci-dessus n'a pas été opérée, les certificats de quitus à l'effet de remboursement de cautionnement ne sont pas délivrés.

Quand un comptable a été remplacé dans l'année qui donne son nom au compte qu'il présente et qu'il désire obtenir, par l'arrêt ou arrêté à intervenir sur cette portion de gestion, sa décharge, il doit produire :

1° Une copie en forme du procès-verbal de la remise de service à son successeur, et une déclaration de ce dernier qu'il consent à demeurer chargé de la suite des recettes et dépenses, ainsi que du reliquat qui lui aurait été versé ;

2° Un certificat en bonne forme du maire de la commune (ou des administrateurs de l'établissement), constatant qu'ils n'ont pas de reprise à exercer contre lui, notamment à l'égard des obligations imposées par l'arrêté de Vendémiaire (1).

---

(1) Instruction générale, article 1553.

Ces deux pièces sont indispensables. Un arrêt de la Cour des Comptes a infirmé un arrêté par lequel un Conseil de préfecture avait prononcé le quitus d'un receveur municipal, alors que le maire n'avait pas délivré à ce dernier le certificat libératoire ci-dessus (1).

Si, par négligence ou par une résistance mal fondée, un maire refusait de délivrer cette pièce au comptable, bien que celui-ci produise l'arrêté d'apurement de ses comptes communaux, le receveur peut vaincre cette difficulté en recourant à l'autorité supérieure administrative.

Lorsqu'un percepteur receveur de communes a cessé ses fonctions, et que ce comptable ou ses ayants cause demandent le remboursement de son cautionnement, il faut justifier de sa libération : 1° par le certificat du préfet délivré au vu des certificats de quitus des maires et constatant que les derniers comptes du titulaire, définitivement jugés par le Conseil de Préfecture ou la Cour des Comptes, sont apurés et soldés ; les receveurs des communes dont les comptes sont jugés par la Cour des Comptes doivent produire en outre, l'arrêté de quitus de cette Cour ; 2° par un certificat de quitus

---

(1) Décision du Ministre des Finances, 17 avril 1837. Dalloz, jurisprudence générale, hospices, 390. — Cour des Comptes, 19 juin 1883. Lebon, p. 1005.

du receveur des finances de son arrondissement, constatant que la libération du comptable, pour tous les services qui lui étaient confiés, résulte tant des justifications produites par lui que des vérifications faites à la recette particulière.

Après l'examen du compte, le juge rend un premier arrêt par lequel il enjoint au comptable de rapporter, s'il y a lieu, dans un certain délai (deux mois), les justifications nécessaires à certains articles des comptes. Passé ce délai intervient une deuxième décision statuant définitivement ou en premier ressort si elle est rendue par le Conseil de Préfecture.

Le comptable est alors déclaré quitte ou en débet.

Dans le premier cas, la décharge du receveur est prononcée.

Dans le second cas, il en résulte pour le comptable des sanctions que nous allons étudier dans le prochain paragraphe.

Lorsque le premier arrêt ou arrêté ne fait pas grief au comptable, il est définitif.

Diverses voies de recours existent contre les décisions des tribunaux financiers.

L'appel contre les arrêtés des Conseils de Préfecture est porté devant la Cour des Comptes.

Il est ouvert à toute partie intéressée et peut être

exercé notamment par le receveur des finances lorsqu'il l'arrêté lui cause préjudice en raison du contrôle dont il est chargé et des conséquences qui peuvent en résulter pour lui.

Les arrêts de la Cour des Comptes sont rendus sans appel.

La révision et la cassation peuvent être également invoquées.

Le recours en révision a lieu devant la juridiction qui a rendu la décision attaquée.

Le recours en cassation est porté devant le Conseil d'Etat.

Nous ne pouvons entrer dans plus de détails à ce sujet, car il est facile de les trouver dans les traités de comptabilité publique et la matière sortirait d'ailleurs des limites de cet exposé.

---



## CHAPITRE III

### Les Sanctions

---

Il peut résulter du contrôle et de l'apurement des comptes que les receveurs soient en déficit ou en débet. Nous étudierons dans ce chapitre les conséquences de cette situation.

Le receveur peut ne pas être seul à les supporter et nous savons que, dans certains cas, le receveur des finances peut voir de ce fait sa responsabilité engagée.

Nous verrons jusqu'à quel point et dans quelles conditions il doit subir ce préjudice personnel.

Le déficit apparent peut être constaté par toute

autorité ayant qualité pour procéder à la vérification de la gestion.

Le déficit dissimulé peut résulter de l'aveu du comptable ou de décisions juridictionnelles.

Le débet est prononcé à la suite de la vérification des comptes par l'autorité chargée de les juger.

Les receveurs municipaux trouvés en déficit doivent régulariser immédiatement la situation de leur caisse.

En cas de vol ou de pertes de fonds, résultant de force majeure, il est statué, ainsi que nous l'avons exposé déjà, sur leur demande en décharge par une décision du ministre des Finances, sauf recours au Conseil d'Etat.

Le préfet soumet ses propositions au ministre en y joignant l'avis du trésorier payeur général et du receveur des finances. La décision du ministre est prise après avis de la section des finances du Conseil d'Etat.

Le Conseil municipal et, s'il y a lieu, la Commission administrative doivent être entendus. Le ministre de l'Intérieur est consulté.

Les receveurs municipaux sont tenus de verser de leurs deniers personnels aux caisses des communes le montant des débits mis à leur charge par les arrêtés rendus sur leurs comptes de gestion annuelle

pour forcement de recettes, rejets de dépenses irrégulières ou erreurs commises au préjudice des communes.

*1° Déficit et débets des percepteurs receveurs  
municipaux*

En cas de déficit ou de débet de la part des comptables réunissant les fonctions de percepteur et de receveur des communes et établissements de bienfaisance, et constaté, soit par des vérifications de caisse, soit par des arrêtés d'apurement de comptes, le receveur des finances est tenu, à défaut de versement par le percepteur des sommes dont il est déclaré débiteur, d'en solder immédiatement le montant avec ses fonds personnels.

Néanmoins, en cas de force majeure ou de circonstances indépendantes de sa surveillance, le receveur des finances peut obtenir décharge de sa responsabilité. Dans ce cas, il a droit au remboursement en capital et intérêts des sommes dont il a fait l'avance.

Le ministre des Finances prononce, sauf appel au Conseil d'Etat, sur les demandes en décharge ou responsabilité, après avoir pris l'avis du ministre

de l'Intérieur et celui de la section des Finances du Conseil d'Etat.

L'obligation de solder le découvert n'existe pas pour le receveur des finances si le receveur de la commune est un receveur spécial.

Celui-ci n'agit plus, en effet, en qualité de comptable inférieur et subordonné.

Indépendamment de la justification de ses avances, le receveur responsable doit, pour en obtenir le remboursement sur le cautionnement du comptable, produire des pièces qui diffèrent selon que le déficit ou le débet a été constaté administrativement ou judiciairement.

Si le débet a été constaté administrativement, le receveur des finances doit fournir le *procès-verbal de vérification ou de remise de service*, et, pour les débets résultant des investigations ultérieures, soit du nouveau titulaire, soit du gérant intérimaire, des états ou bordereaux dressés par ces derniers et certifiés par le receveur des finances, de manière à leur donner la valeur de véritables procès-verbaux.

Si le débet a été constaté judiciairement, le receveur des finances doit fournir l'arrêt ou arrêté définitif qui met à la charge du comptable, par des forcements en recettes et des rejets de dépenses que le juge des comptes prononce, les sommes qui ont

fait l'objet des charges et injonctions contenues dans le premier arrêt.

Le montant du débet ainsi constaté doit être versé en capital et intérêts immédiatement après notification de l'arrêt ou arrêté définitif.

Le receveur des finances ferait erreur s'il croyait qu'il est tenu de combler le débet pour en obtenir le remboursement sans avoir à attendre les arrêts ou arrêts définitifs. Les avances effectuées dans de pareilles conditions risqueraient de léser les intérêts des comptables, puisque, dans certaines circonstances, les injonctions peuvent être levées au moyen de simple production ou régularisation de pièces.

Les receveurs des finances n'ont donc à faire le versement de débet qu'au moment où le tribunal compétent a épuisé sa juridiction et l'Administration ne donne suite qu'aux demandes de prélèvement qui sont appuyées d'une copie ou d'un extrait des arrêts ou arrêts définitifs.

Toutefois, il est bien entendu qu'en cas de déficit matériel ou de débet régulièrement constaté, le chef de service doit solder immédiatement le découvert.

Les cautionnements fournis par les comptables répondent par premier privilège des frais de charge imputables à ces derniers.

Ont seuls ce caractère les faits rentrant dans l'exercice légal et obligé des fonctions de comptable.

L'emprunt contracté au moment d'une vérification de caisse par un percepteur en vue de couvrir un déficit n'appartient pas à cette catégorie.

La créance du prêteur n'est pas dans ce cas privilégiée par elle-même sur le cautionnement. Elle ne l'est pas davantage par subrogation, le paiement ne remplissant aucune des conditions pour qu'il y ait subrogation conventionnelle ou légale au profit du bailleur de fonds.

Les frais de reddition de comptes par un commis d'office sont portés au débet du comptable.

Si l'ex-receveur se refuse au paiement de la somme mise de ce chef à sa charge ou s'il est insolvable, le receveur des finances doit couvrir ce débet comme les autres.

Il en est de même des remises touchées en trop par un percepteur.

Le receveur des finances exerce, par voie de subrogation au droit du Trésor et des communes, son recours sur le cautionnement et les biens du comptable débiteur.

Le Trésor a un privilège sur tous les biens meubles du comptable.

En cas d'opposition par des tiers sur des deniers appartenant à un comptable et affectés au privilège de l'Etat, les deniers doivent être déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations et soumis à une contribution dans la forme ordinaire.

Dans ce cas, les receveurs des finances font requérir par ministère d'un avoué la collocation en leur faveur des sommes consignées comme subrogés au privilège du Trésor.

S'il n'y a pas d'opposition, les deniers sont versés entre les mains du receveur des finances à valoir sur les débits des comptables.

Si le comptable est titulaire de pension civile ou militaire, cette pension peut être saisie jusqu'à concurrence du cinquième, mais seulement pour le remboursement des débits concernant les fonds du Trésor.

Le receveur des finances qui a comblé le déficit laissé par le receveur municipal peut toucher, en vertu de la subrogation en atténuation de son avance, les remises et le traitement restant dus à son subordonné.

Le prélèvement du débet sur le cautionnement peut être demandé par le trésorier payeur général. Cette demande est adressée à la direction de la comptabilité publique avec les pièces constatant ce

débet et les déclarations de versement justifiant l'avance faite par le receveur responsable.

Le calcul des intérêts afférents au débet est fait par l'Administration. Ils sont calculés jusques et y compris le jour de l'autorisation donnée par le ministre de mettre le cautionnement en remboursement.

Le directeur général de la comptabilité publique soumet la demande au ministre et, aussitôt que la décision est rendue, ampliation en est envoyée au directeur de la dette inscrite auquel il appartient de faire opérer les remboursements autorisés.

Le montant du remboursement est porté au crédit du trésorier payeur général, qui en tient compte au receveur particulier.

Si, après avoir établi la situation du percepteur receveur, le receveur des finances reconnaît que son cautionnement est insuffisant pour couvrir le déficit, il a le droit de décerner une contrainte qui, après avoir été visée par le juge de paix, est exécutoire par toutes voies de droit et emporte hypothèque moyennant inscription.

La mise en exécution de cette contrainte a lieu par le ministère d'un huissier commis par le président du tribunal.

Le receveur des finances provoque, en outre, s'il y

a lieu, l'intervention du parquet, qui peut également poursuivre d'office.

## *II. — Débet et déficit des receveurs municipaux spéciaux.*

En ce qui concerne les débet et les déficits des receveurs spéciaux des communes et des établissements publics, il y a des règles particulières.

Le principe fondamental est que le receveur des finances, n'étant pas responsable pécuniairement de la gestion des receveurs spéciaux, ne doit jamais solder les déficits et les débet constatés à la charge de ces comptables.

Dans le cas où, contrairement à cette règle, le receveur des finances solderait le débet, il ne pourrait pas, dans la suite, invoquer le bénéfice de la subrogation aux droits de la commune sur le cautionnement et les biens du comptable débiteur.

La subrogation n'a lieu, en effet, que si le chef de service est tenu de payer, pour le comptable subordonné, c'est-à-dire, s'il s'agit seulement d'un dé-

bet de percepteur receveur de commune ou d'établissement de bienfaisance.

C'est donc aux communes et aux établissements publics qu'il appartient d'exercer directement leur recours sur le cautionnement et les biens du comptable débiteur.

L'application du cautionnement au remboursement du déficit ou du débet doit être autorisé par le ministre des Finances, à la simple demande du maire, transmise par le trésorier payeur général et sur le vu du procès-verbal de vérification ou de la décision judiciaire qui constitue définitivement le comptable en déficit ou en débet.

En ce qui concerne les receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance, l'instruction générale du 20 juin 189 prescrit que l'administrateur de l'établissement doit d'abord faire signifier au receveur ou à ses ayants cause l'arrêté de compte qui fixe le débet avec sommation d'en verser le montant dans le délai de deux mois.

Faute par le comptable ou ses ayants cause d'avoir satisfait à cette sommation, le préfet prend, en exécution de l'ordonnance de 1838, article 10, un arrêté qui ordonne les mesures nécessaires pour l'application du cautionnement aux débet.

L'arrêté est soumis au chef du contentieux des finances, s'il s'agit de cautionnement en numéraire, déposé à la caisse du Mont-de-Piété ; l'arrêté en prescrit le versement à la caisse du receveur des finances pour le compte de l'établissement.

Quant aux cautionnements en immeubles, l'expropriation en est poursuivie conformément au Code de procédure civile, en vertu de l'inscription hypothécaire et de l'arrêt ou arrêté qui a statué sur le compte et déclaré le débet.

Si le cautionnement ne suffit pas à désintéresser la commune ou l'établissement, et s'il s'agit d'exercer pour leur compte des poursuites contre un comptable en débet, le receveur en exercice doit, en vertu de l'arrêté de Vendémiaire, an XII, engager, à la requête du maire et dans les limites qui lui sont prescrites (commandement, saisie-exécution des meubles), la procédure nécessaire pour assurer la rentrée des créances de toutes nature. Il reçoit une expédition de l'arrêt ou arrêté fixant le débet et le remet à l'huissier pour ce désigné. Celui-ci le signifie au débiteur avec commandement de payer. A défaut de paiement, le maire charge l'avoué de la commune de procéder aux poursuites judiciaires. Dans le cas où le comptable n'aurait pas été rem-

placé dans ces fonctions, l'expédition de l'arrêt ou arrêté serait remis directement à l'hussier par le maire de la commune.

Si plusieurs communes ou établissements sont intéressés dans la gestion d'un même comptable, il n'est pas nécessaire que le maire de chacune de ces communes agisse séparément pour l'exercice des poursuites encourues par ce comptable. Les maires peuvent se réunir pour charger un seul avoué de suivre collectivement les poursuites judiciaires ; mais, en pareil cas, les préfets doivent donner aux administrations locales les directions qui, suivant les circonstances, permettent aux maires de garantir les intérêts de chaque commune ou établissement.

En fait, on n'applique pas les dispositions prescrites d'intenter les poursuites judiciaires par ministère d'avoué, car l'arrêt ou l'arrêté rendu sur le compte est revêtu de la formule exécutoire et l'intervention de l'avoué est, par suite, inutile. Il en est de même des dispositions prescrivant de poursuivre un comptable par huissier ; car, si le refus de solder le débet émane d'un receveur en fonctions, le cautionnement est saisi administrativement, ce qui entraîne pour le comptable la perte de son emploi.

Les Conseils de Préfecture n'interviennent pas dans la liquidation des frais résultant de la notification des arrêtés de comptes, des inscriptions d'hypothèque légale requise sur les biens du comptable, des commandements de payer, de la saisie-exécution ou de la vente des biens.

L'application de ces divers moyens de poursuite doit être faite dans les formes prescrites par le Code de procédure.

Les frais qui en résultent sont taxés par le tribunal, devant lequel l'action a été portée, et le recouvrement est poursuivi contre les débiteurs, en vertu de l'acte qui l'établit.

Les dispositions édictées pour les débits vis-à-vis de l'Etat, en ce qui concerne les intérêts, sont applicables aux débits concernant les communes et les établissements publics.

Ainsi on ne saurait soutenir que la commune a droit seulement à l'intérêt dont les sommes soustraites cessent d'être productives en cas de placement.

Est applicable aux comptabilités occultes la règle en vertu de laquelle les comptables doivent les intérêts des sommes reçues par eux, à partir du jour où ils étaient tenus de les verser dans les caisses auxquelles elles étaient destinées.

Le paiement des intérêts des déficits et des débetés étant de droit strict, la Cour n'a pas la faculté d'en affranchir ses justiciables.

Le retard apporté au versement d'un débet ne peut pas donner lieu à l'application d'une amende par le juge des comptes.

En ce qui concerne les comptables des communes et des établissements publics, il ne saurait y avoir lieu à remise gracieuse de débet. Un seul texte de la loi prévoit en effet expressément les remises de débetés à titre gracieux, mais ne vise que les comptables du Trésor. (Art. 13, loi du 28 juin 1852.)

Consulté sur la question de savoir à quels débetés s'appliquait l'article 13, le Conseil d'Etat a émis, le 5 août 1885, l'avis que cet article s'appliquait uniquement aux débetés envers le Trésor public et qu'aucune disposition de la loi n'autorisaient le chef de l'Etat à faire remise à titre gracieux des autres débetés (1).

Ainsi, le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens que les débetés envers les budgets locaux des colonies ne sont pas susceptibles de remise gracieuse.

Il n'y a d'exception à cette règle qu'en ce qui concerne les amendes prononcées contre les comp-

---

(1) Dalloz, 89, 3, 121, note 2, 3.

tables des deniers communaux pour retard dans la production de leurs comptes.

Suivant l'article 159 de la loi de 1884, la remise en peut être accordée d'après les règles établies pour la remise des débet des comptables de deniers de l'Etat.

Hormis cette exception, les comptables ne peuvent se libérer de la condamnation prononcée contre eux en principal et intérêts que par le paiement du débet total mis à leur charge.

La Cour des Comptes (1) et le Conseil d'Etat ont d'autre part à maintes reprises affirmé ce principe qu'en l'absence d'un texte express il n'y a pas de remise gracieuse de débet possible et qu'aucune autorité n'est compétente de ce chef.

Une délibération du Conseil général de l'Eure, accordant à l'ancien préfet du département une remise partielle de son débet, a été annulée. (Décision du 23 août 1878.)

De même, dans une affaire classique, l'affaire Chevassieu (1), la Cour et le Conseil d'Etat ont jugé qu'il ne saurait dépendre de la Commission administrative d'un établissement de bienfaisance et du préfet de suspendre en fait, par des considérations

---

(1) Cour des Comptes, 14 mars 1895. Lebon, p. 903.

(1) Dalloz, 89, 3, 121.

de bienveillance personnelle, un débet mis à la charge d'un comptable par un arrêt de justice passé en force de chose jugée ; qu'en effet, ce débet de deniers publics constaté à la charge d'un comptable ne constitue pas une créance ordinaire sur laquelle une commission administrative pourrait statuer, mais une obligation résultant d'un cas de responsabilité dont l'appréciation appartient au juge du compte, seul compétent pour déterminer le chiffre des débets.

Les arrêts de la Cour doivent être exécutés.

Il résulte de cela que l'arrêt de condamnation ne peut être la base d'une transaction entre le comptable et le service publics, parce qu'il ne peut y avoir de transaction sur l'application d'un principe d'ordre public.

---

## CONCLUSION

---

Nous disions au début de cet ouvrage que, sous l'ancien régime, la prospérité de certaines villes était due surtout au contrôle sérieux auquel on avait soumis la gestion de leurs deniers et la conservation de leurs droits.

Aujourd'hui l'état financier de nos communes est en général satisfaisant.

Cela tient, en partie, à ce que l'Etat a empêché les localités de suivre son exemple et d'imiter ses prodigalités, notamment en leur interdisant les emprunts en rentes perpétuelles, en limitant leurs ressources et en contrôlant l'emploi.

Le budget général diffère des budgets locaux, parce qu'il est un budget de dépenses, en ce sens que du chiffre des dépenses à réaliser, dépend celui des recettes à effectuer.

Les emprunts nationaux diffèrent aussi des emprunts municipaux en ce qu'ils sont généralement contractés en rente perpétuelle.

Mais les localités doivent surtout leur bonne situation financière aux garanties dont la loi a entouré la gestion de leurs intérêts.

En effet, l'ordre dans la comptabilité, la perception régulière des revenus, la défense des droits des communes, le renouvellement de leurs privilèges et de leurs hypothèques, l'empêchement de prescriptions, la poursuite des débiteurs en retard sont indispensables aux localités comme aux particuliers pour avoir de bonnes finances.

Grâce à l'arrêté du 19 Vendémiaire, ces diverses conditions se sont trouvées remplies et la protection de cette partie importante de la fortune publique a été assurée.

Pour apprécier ce bienfait, il faut connaître le chiffre global des budgets locaux :

Dans la plupart des pays, ce chiffre est considérable et augmente sans cesse dans de vastes proportions. Aujourd'hui, en France, il est presque égal au quart du budget général (lequel a dépassé 4 milliards).

En effet, en 1908, les recettes ordinaires (1) pré-

---

(1) Article 133, loi du 5 Avril 1884.

vues au budget des communes se sont élevées à 912 millions, ce qui représentait une augmentation de 31 millions sur l'année précédente. En 1899, cette somme ne s'élevait qu'à 763 millions, ce qui réper-sente une différence de plus de 150 millions par rapport à 1908.

En dix années l'accroissement a été de 25 0/0 environ.

En 1891, nous trouvons le chiffre de 675 millions. (1)

La progression est donc constante et de plus en plus marquée. Elle a surtout porté sur les centimes additionnels et les impôts directs.

« De 1838 à 1902, en soixante-quatre ans, le produit des contributions directes pour l'Etat s'est accru d'environ 77 0/0 : le produit des mêmes impôts pour les communes s'est élevé dans la proportion de 544 0/0 (3).

Cet accroissement a été encore plus considérable en Angleterre.

En 1867-68, les recettes totales des localités s'élevaient à 913 millions de francs et en 1880-81 à 1.576 millions (1). En 1900-01, elles ont atteint le

---

(2) *La Situation financière des Communes*. Statistique publiée par le Ministère de l'Intérieur.

(3) Leroy-Beaulieu. *Traité de science et de législation financières*, tome premier, p. 837.

(1) Leroy-Beaulieu. *Op. cit.*

chiffre de 3.386 millions, presque aussi élevé que celui du budget général.

L'accroissement de ces budgets locaux s'est produit sous l'influence de nombreuses causes. En dehors de celles qui expliquent la progression générale des charges publiques, certaines sont spécialement aux localités.

La politique de décentralisation a eu pour conséquences et souvent pour objet de soulager le budget général en confiant certains services aux administrations communales et départementales.

Les pays les plus décentralisés ont les plus fortes dépenses locales, ainsi que l'atteste l'exemple de l'Angleterre.

En outre, le nombre des services municipaux s'est développé considérablement à notre époque, soit dans un but d'assistance, d'hygiène ou de fiscalité, soit sous l'influence des doctrines socialistes.

Ce socialisme municipal a été facilité en France par des lois de décentralisation qui ont permis aux communes de s'engager dans cette voie :

La loi du 5 avril 1884 les a rendues davantage maîtresses de leurs destinées ; la loi du 13 avril 1902 a simplifié les conditions exigées par les lois précédentes des municipalités pour la création de ressources extraordinaires et l'émission d'emprunts.

En Angleterre, l'importance des services locaux est devenue telle que l'on a abandonné le principe de l'unité de comptabilité.

Lorsqu'un bourg ou une paroisse possède des services importants ayant un caractère industriel, des comptables spéciaux sont chargés de leur administration financière.

Ils sont personnellement responsables et rendent un compte spécial dont le receveur local proprement dit n'a pas à se charger.

Ce mode est facilité par la spécialité des recettes aux dépenses des services dont elles émanent. Cette spécialité confère à ces administrations une réelle personnalité financière.

En France, nous avons vu que ce système avait été appliqué par l'ordonnance de 1823 aux établissements d'eau minérale appartenant aux communes.

Un agent spécial peut être nommé qui rend un compte spécial de ses opérations au juge chargé de statuer sur la responsabilité du receveur municipal.

Ne pourrait-on pas étendre ces dispositions ?

Il semble que ce système offrirait les avantages de la division du travail : en simplifiant les opérations des comptables, on leur permettrait de concentrer leur attention sur celles dont ils seraient spécialement chargés.

A notre avis les inconvénients de ce système doivent le faire écarter.

Il ne nous paraît pas conforme à l'intérêt même des communes de disperser ainsi la gestion de leurs deniers et la conservation de leurs droits en plusieurs mains.

Si dans les colonies on a placé à côté des comptables des receveurs spéciaux de certains produits, cela tient à ce que, pour des raisons spéciales, l'arrêté de Vendémiaire ne leur est pas applicable. Ce texte, en effet, ne peut, ainsi que nous l'avons déjà montré, se concilier avec la multiplicité des comptables pour une même localité.

Il serait difficile de préciser les responsabilités, car on ne pourrait délimiter absolument les fonctions de chaque agent.

Au reste, le traitement et le cautionnement des receveurs municipaux sont en rapport avec l'importance des opérations de recettes et de dépenses effectuées. Leurs intérêts, comme celui des communes, se trouve ainsi satisfait.

La multiplicité des comptables aurait donc pour conséquence de rendre le contrôle plus aléatoire.

D'ailleurs le législateur cherche à soumettre le plus possible les finances locales à la surveillance des agents du pouvoir central.

La loi de finances de 1910, en fixant à 100.000 francs le chiffre des revenus nécessaire pour qu'une commune puisse avoir un receveur spécial, a voulu accroître encore ce contrôle.

L'arrêté du 19 Vendémiaire a eu le grand avantage de faire du receveur municipal un fonctionnaire absolument indépendant du maire.

En effet, cet agent ne saurait, sans engager sa responsabilité, obtempérer à un ordre de l'Administration municipale, qui aurait pour but de lui faire commettre une irrégularité (1).

Sa gestion est donc libérée de toute préoccupation étrangère.

Le comptable ne dépendant pas de l'Administration peut agir en toute liberté. Ce n'est même pas son administration qui appréciera définitivement sa responsabilité et apurera son compte, mais le Conseil de Préfecture ou la Cour des Comptes. C'est là une garantie précieuse, tant pour le receveur que pour la commune.

Souvent, les prescriptions de l'arrêté de Vendémiaire sont dures pour le comptable et les sanctions prévues par la loi disproportionnées à la faute.

Une erreur peut provenir du fait du receveur,

---

(1) Le droit de réquisition en matière de paiement ne peut être exercé par le maire.

bien qu'il fût diligent et de bonne foi. Il est alors difficile de l'incriminer.

Le pouvoir souverain du juge des comptes permet de parer à cet inconvénient, car il permet de concilier la justice et l'équité. Nous pensons donc que les dispositions de l'arrêté de Vendémiaire an XII présentent un intérêt considérable ; elles sont indispensables et suffisantes pour protéger les finances des localités.

Aussi leur extension à toutes les personnes morales du droit administratif nous paraît souhaitable.

Elles s'appliqueront sans doute un jour aux colonies, sinon pour l'exécution de leurs budgets généraux, du moins pour celle de leurs budgets particuliers et locaux.

Vu :

Vu :

Le 5 Novembre 1910.

*Le Doyen,*

*Le Président de la thèse,*

P. CAUWÈS.

TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,*

L. LIARD.

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                               |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| INTRODUCTION — Différence de responsabilité entre les<br>receveurs locaux et les comptables de l'État . . . . | 1 |
| Texte de l'arrêté du 19 Vendémiaire an XII. . . . .                                                           | 3 |

### PREMIÈRE PARTIE

#### Considérations préliminaires

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION. . . . .                                 | 7  |
| CHAPITRE I. — <i>Exposé des motifs</i> . . . . .      | 9  |
| Historique et raison d'être de l'arrêté . . . . .     | 9  |
| Le principe du comptable unique . . . . .             | 15 |
| CHAPITRE II. — <i>Domaine d'application</i> . . . . . | 19 |
| Receveurs autres que les receveurs municipaux . . . . | 19 |
| Les comptables occultes . . . . .                     | 23 |
| CHAPITRE III. — <i>Procédure</i> . . . . .            | 29 |
| Moyens de contrôle et de comptabilité . . . . .       | 29 |
| L'État de l'Actif . . . . .                           | 33 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### Les Obligations

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION. . . . .                                                              | 39 |
| CHAPITRE I. <i>Les Diligences</i> . . . . .                                        | 41 |
| § 1. — Perception des produits assimilés aux contribu-<br>tions directes . . . . . | 45 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 2. — Perception des taux assimilés aux contributions indirectes . . . . .                | 47  |
| § 3. — Recouvrements sur états exécutoires. . . . .                                        | 48  |
| § 4. — Modes spéciaux de perception . . . . .                                              | 61  |
| CHAPITRE II. — <i>Des poursuites</i> . . . . .                                             | 67  |
| § 1. — Droits respectifs du maire et du receveur municipal. . . . .                        | 67  |
| § 2. — Poursuite en matière de taux assimilés . . . .                                      | 72  |
| <i>a</i> Taxes assimilées aux impôts directs . . . . .                                     | 72  |
| <i>b</i> Taxes assimilées aux impôts indirects. . . . .                                    | 80  |
| § 3. — Poursuites contre les débiteurs non considérés comme contribuables. . . . .         | 82  |
| <i>a</i> Devoirs du receveur avant d'entamer les poursuites . . . . .                      | 82  |
| <i>b</i> Ouverture des poursuites. . . . .                                                 | 85  |
| <i>c</i> Suite de la procédure. . . . .                                                    | 86  |
| CHAPITRE II. — <i>Les mesures conservatoires</i> . . . . .                                 | 95  |
| § 1. — Le renouvellement des baux . . . . .                                                | 96  |
| § 2. — Conservation des domaines . . . . .                                                 | 98  |
| § 3. — Conservation des deniers . . . . .                                                  | 100 |
| § 4. — Conservation des droits et créances. . . . .                                        | 105 |
| § 5. — Conservation des hypothèques, privilèges et rentes. . . . .                         | 112 |
| CHAPITRE IV. — <i>Cas particulier de responsabilité se rattachant à l'arrêté</i> . . . . . | 119 |
| § 1. — Les régies de recettes et de dépenses . . . .                                       | 121 |
| <i>a</i> Les régies de recettes. . . . .                                                   | 121 |
| <i>b</i> Les régies de dépenses . . . . .                                                  | 132 |
| § 2. — Responsabilité des receveurs municipaux en cas de mutation de comptables. . . . .   | 133 |

## TROISIÈME PARTIE

### Les Sanctions

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION. — Le contrôle sur place et le contrôle sur pièces. . . . . | 139 |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — <i>Le contrôle sur place</i>                                                                        | 143 |
| Le maire.                                                                                                         | 143 |
| Le préfet et le sous-préfet                                                                                       | 148 |
| L'inspection des finances.                                                                                        | 148 |
| Le receveur des finances.                                                                                         | 150 |
| CHAPITRE II. -- <i>Le contrôle sur pièces</i>                                                                     | 157 |
| § 1. — Vérification du receveur des finances                                                                      | 159 |
| § 2.— Rôle du conseil municipal - Les rentes à recouvrer                                                          | 161 |
| § 3.— L'apurement définitif des comptes                                                                           | 171 |
| CHAPITRE III. — <i>Les Sanctions - Débits et déficits des rece-<br/>                        veurs municipaux.</i> | 177 |
| <i>a</i> Percepteurs receveurs                                                                                    | 179 |
| <i>b</i> Receveurs spéciaux                                                                                       | 185 |

## CONCLUSION

Sur l'extension de l'arrêté de Vendémiaire et le maintien  
maintien nécessaire de ses dispositions . . . . . 193



---

Imp. Panvert, 7, rue des Fossés-St-Jacques — Paris

---







